

Distr.
GENERAL

UNCTAD/ECDC/249
15 de marzo de 1995

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

ESPAÑOL, FRANCÉS E INGLÉS
SOLAMENTE

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

APLICACION NACIONAL DE DECISIONES Y PROGRAMAS SUBREGIONALES,
REGIONALES E INTERREGIONALES: ESTUDIO MONOGRAFICO
SOBRE ZIMBABWE

Documento presentado por la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
PREFACIO Y RECONOCIMIENTOS	i) - iv)	4
I. INTRODUCCION Y ANTECEDENTES	1 - 6	5
II. LA ECONOMIA DE ZIMBABWE	7 - 13	8
III. LA COOPERACION SUBREGIONAL, REGIONAL E INTERREGIONAL Y LA POLITICA DE ZIMBABWE	14 - 25	13
IV. MECANISMOS NACIONALES PARA CUESTIONES DE COOPERACION SUBREGIONAL, REGIONAL E INTERREGIONAL	26 - 32	19
V. EJECUCION DE LAS DECISIONES SUBREGIONALES, REGIONALES E INTERREGIONALES	33 - 42	23
VI. CONCLUSIONES	43 - 49	29

INDICE (continuación)

Página

Gráficos

1.	PIB de los países del Africa meridional	9
2.	PIB per cápita de los países del Africa meridional	9
3.	Zimbabwe, origen del PIB, 1990	10
4.	Zimbabwe, estructura de las exportaciones e importaciones, 1990	12
5.	Zimbabwe, destino de las exportaciones y origen de las importaciones, 1990	12
6.	Comercio de Zimbabwe con países de la región	16

Recuadros

1.	Mecanismo nacional para facilitar la CEPD en Africa	20
2.	Plan de liberalización del comercio de la ZCP: últimos acontecimientos	26
3.	Recomendaciones del Comité del Foro sobre comercio e inversiones del G-15, 29 y 30 de junio de 1994, Harare, Zimbabwe	27

Anexos

A.	Propuestas de racionalización y aumento de la eficacia de las estructuras y mecanismos nacionales en Africa	34
B.	Cuadros estadísticos	36
1.	Indicadores económicos generales: Zimbabwe y otros países del Africa septentrional	36
2.	Componentes y procedencia del producto interno bruto de Zimbabwe, 1990	37
3.	Estructura de las exportaciones y las importaciones de Zimbabwe, 1990	38

INDICE (continuación)

Página

Anexos (continuación)

B. (continuación)

4.	Destino de las exportaciones y procedencia de las importaciones de Zimbabwe, 1990	39
5.	Deuda y servicio de la deuda a largo plazo de Zimbabwe	39
6.	Comercio de Zimbabwe con los países de la región, 1987-1991	40

C.	Lista de funcionarios entrevistados durante la misión sobre el terreno de la UNCTAD en Africa septentrional	41
----	---	----

PREFACIO Y RECONOCIMIENTOS

i) De conformidad con "Una nueva asociación para el desarrollo: el Compromiso de Cartagena", documento aprobado en el octavo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en febrero de 1992, la Junta de Comercio y Desarrollo, al establecer las atribuciones de la Comisión Permanente de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, decidió que "en su labor la Comisión deberá tener en cuenta la diversidad de situaciones y experiencias de los países. Podrá basar su labor en los estudios por países preparados por la secretaría y tratar de que los países correspondientes presenten estudios sobre su experiencia nacional" 1/. En sus esfuerzos por hacer una contribución a este aspecto de la labor de la Comisión Permanente, la secretaría de la UNCTAD hizo constar en su programa de publicaciones para 1994 una serie de documentos monográficos por países que se referían a Malasia, Venezuela y Zimbabwe.

ii) En relación con la preparación del documento sobre Zimbabwe, un miembro del personal de la secretaría de la UNCTAD llevó a cabo una misión de cinco días al Africa meridional con objeto de obtener directamente información relativa a la aplicación de decisiones de parte de los grupos directamente afectados por la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD) o interesados en ella. El objetivo de la misión era sobre todo celebrar negociaciones y consultas con funcionarios del Gobierno de Zimbabwe y representantes de las instituciones pertinentes. Zimbabwe es un miembro importante de la Zona de Comercio Preferencial para los Estados de Africa Oriental y Meridional (ZCP) 2/, cuya secretaría se encuentra en Lusaka (Zambia), y de la Comunidad de Desarrollo del Africa Meridional (CODAM), cuya secretaría se encuentra en Gaborone (Botswana). Estas secretarías facilitan la aplicación de decisiones por los Estados miembros de manera que, a fin de conseguir los puntos de vista y opiniones de por lo menos una de ellas, el miembro del personal visitó la secretaría de la ZCP en camino a Zimbabwe.

iii) En Lusaka, el miembro del personal de la secretaría de la UNCTAD se entrevistó con el Secretario General de la ZCP y con varios de sus colegas; en Harare, Zimbabwe, se entrevistó con funcionarios del Gobierno de nivel medio y superior, así como con personas de las asociaciones comerciales, las instituciones financieras y el medio universitario. En la sección C del anexo figura una lista de las personas entrevistadas. En general, se obtuvieron útiles informaciones gracias a estas consultas. La única dificultad fue que, debido al limitado tiempo disponible para cada entrevista, las discusiones fueron de carácter general y estuvieron centradas en la cooperación y la integración subregionales en Africa meridional.

iv) La secretaría de la UNCTAD agradece a la Misión Permanente de Zimbabwe ante las Naciones Unidas en Ginebra, así como al Ministerio de Relaciones Exteriores en Harare, que prestaron asistencia para concertar en Harare citas con una muestra representativa de los diversos grupos. La misión en Harare comenzó con una reunión de información con el Ministerio de Relaciones Exteriores y terminó con una reunión final de consulta con el mismo Ministerio. La secretaría de la UNCTAD aprovecha esta oportunidad para expresar su agradecimiento a todos los funcionarios del Gobierno y

representantes de las instituciones que, a pesar de sus muchas ocupaciones, hallaron el tiempo necesario para recibir al miembro del personal de la UNCTAD y discutir francamente con él. La secretaría de la UNCTAD agradece también al Secretario General de la ZCP y a sus colegas por conceder las entrevistas y por sus útiles sugerencias sobre las disposiciones relativas a la aplicación de decisiones a nivel nacional. Dicho esto, es preciso poner de relieve que la secretaría de la UNCTAD es exclusivamente responsable del contenido del presente documento.

I. INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

1. Zimbabwe consiguió su independencia y el gobierno de las mayorías en 1980. Se trata de un país sin litoral que tiene fronteras con Zambia en el norte, Sudáfrica en el sur, Mozambique en el este y Botswana en el oeste. Su situación geográfica y la historia de su liberación política son tales que Zimbabwe ha considerado siempre como ineludible la cooperación con otros países en desarrollo, tanto dentro como fuera de Africa. Inmediatamente después de la independencia, Zimbabwe se adhirió a una serie de organizaciones de cooperación económica y política, como la antigua Conferencia de Coordinación del Desarrollo del Africa Meridional (COCOAM) que fue sustituida por la Comunidad de Desarrollo del Africa Meridional (CODAM), la ZCP, la Organización de la Unidad Africana (OUA), el Grupo de Estados de Africa, el Caribe y el Pacífico, el Grupo Cumbre de Consulta y Cooperación Sur-Sur (Grupo de los 15), el Movimiento de Países No Alineados y el Grupo de los 77. En su discurso inaugural ante los miembros del cuerpo diplomático, pronunciado en Zimbabwe el 18 de febrero de 1994, el Presidente R. G. Mugabe declaró, entre otras cosas, lo siguiente: "Frente a un entorno conformado por las tendencias mundiales a constituir bloques económicos y comerciales, confiamos en que los programas aplicados por los países africanos con la doble finalidad de reestructurar las economías individuales así como de integrar esas economías tendrán efectos positivos sobre el crecimiento a largo plazo de nuestros países. En este contexto, Zimbabwe trata de consolidar la CODAM y también de ser un miembro activo de la Comunidad de Africa Oriental y Meridional una vez ratificado el Tratado que firmó el año pasado. Seguimos firmemente decididos a lograr la creación de una Comunidad Económica Africana".

2. La participación en el proceso de CEPD entraña la aplicación por los Estados miembros como Zimbabwe de decisiones y programas de carácter subregional, regional e interregional con objeto de alcanzar los objetivos declarados de la CEPD. Sin embargo, la experiencia en Africa con la CEPD, en general, y con la cooperación e integración económica subregional y regional, en particular, ha mostrado que, a pesar de la aprobación y ratificación de tratados (así como de protocolos y convenciones) y de una serie impresionante de decisiones y programas, muchos de esos textos no se han aplicado a nivel nacional, la aplicación de algunos de ellos se ha postergado o demorado -a veces en varias ocasiones- y en otros casos, cuando se ha iniciado, la aplicación, se adelanta lentamente y sin ningún éxito notable. La frecuencia y el nivel insuficientes de la aplicación de decisiones constituyen un obstáculo fundamental para la cooperación e integración efectivas. El reconocimiento de este problema ha llevado a los Estados miembros de la

Comunidad Económica del Africa Occidental a emprender una modificación completa del tratado original por el cual se estableció la organización a fin de adoptar en su lugar un tratado revisado. De manera semejante, la Comunidad del Caribe considera que la falta de aplicación de decisiones a nivel nacional es el "talón de Aquiles" del proceso de integración y ha emprendido una serie de cambios para tratar este problema. Zimbabwe y otros países de Africa oriental y meridional examinan también actualmente los medios de hacer frente al mismo problema.

3. En la práctica, la aplicación de las decisiones y programas está afectada por diversos factores. Por ejemplo, la aplicación de decisiones se halla influida en cierta medida por la adopción de las decisiones. En un estudio sobre la Comunidad del Caribe se puso de relieve esta relación en la forma siguiente: "Tal como se presentaron, muchas decisiones adolecen de falta de claridad, mientras que algunas de ellas parecen constituir simples declaraciones y consejos que no requieren medidas concretas y a veces no requieren medida alguna. En realidad, es posible afirmar que algunas eran imposibles de aplicar en la manera como se presentaron. Además, aun cuando se determinaban claramente las medidas que debían aplicarse, por lo general, no se presentaba un marco cronológico para la ejecución ni se habían previsto penas o sanciones concretas para la falta de aplicación... [Esto llevaba a la conclusión de que] debía prestarse mayor atención a tomar decisiones que no fueran ambiguas, y a que las directrices y el asesoramiento sobre la ejecución formaran parte de las decisiones, que debían contener asimismo un marco cronológico de ejecución convenido con la debida anticipación" 3/. Se trata de un problema general que es igualmente aplicable a las organizaciones africanas.

4. La adopción y la aplicación de decisiones también están afectadas por la eficacia con que la secretarías de las organizaciones de cooperación tales como la ZCP y la CODAM cumplen su función de facilitación. Por ejemplo, las decisiones adoptadas por los órganos rectores de las organizaciones de cooperación se basan en todos los casos en análisis y documentos preparados por sus secretarías. En consecuencia, la calidad y el carácter oportuno de la documentación influyen en la calidad de la adopción de decisiones. En muchas organizaciones, como la ZCP y la CODAM, la calidad de los documentos es de un elevado nivel profesional. Sin embargo, la cuestión de la oportunidad es muchas veces un problema que ha impedido o demorado la adopción de decisiones y que, en última instancia, afecta la aplicación de las decisiones. En las reuniones de las organizaciones de cooperación es frecuente observar que las delegaciones de algunos países llegan sin conocer el programa de reunión puesto que no han recibido los documentos. Cuando la documentación se prepara a tiempo y se envía a los Estados miembros, éstos pueden emprender las consultas nacionales que sean necesarias y preparar las posiciones que adoptará el país en la reunión. La oportuna transmisión de los documentos sobre las organizaciones de cooperación a los Estados miembros también depende de la condición de los servicios de comunicación (teléfono, télex, facsímiles), entre la secretaría y los Estados miembros. Es necesario mejorar y modernizar estos servicios. Por último, la secretaría puede facilitar la ejecución y la vigilancia de las decisiones informando acerca de los progresos conseguidos a los Estados miembros así como al público en general 4/.

5. Otro factor importante que afecta a la aplicación de decisiones son las disposiciones administrativas adoptadas por el Gobierno a fin de facilitar la cooperación y la integración económicas. Este elemento de la aplicación de decisiones es el tema del presente documento sobre Zimbabwe. Se trata, en primer lugar, de establecer la participación de Zimbabwe en la integración y cooperación a nivel subregional, regional e interregional; y, en segundo lugar, de evaluar las disposiciones adoptadas por el Gobierno a fin de facilitar la cooperación y la integración económicas, así como de evaluar la experiencia en materia de aplicación de decisiones adquirida por Zimbabwe con miras a deducir algunas conclusiones sobre el posible mejoramiento de las estructuras y mecanismos nacionales del Gobierno que permiten facilitar la cooperación y la integración entre países en desarrollo. La presente exposición no pretende ser completa ni exhaustiva; se ofrece una somera evaluación de la experiencia de Zimbabwe y las conclusiones pueden ser de interés para el propio Zimbabwe así como para otros países en desarrollo.

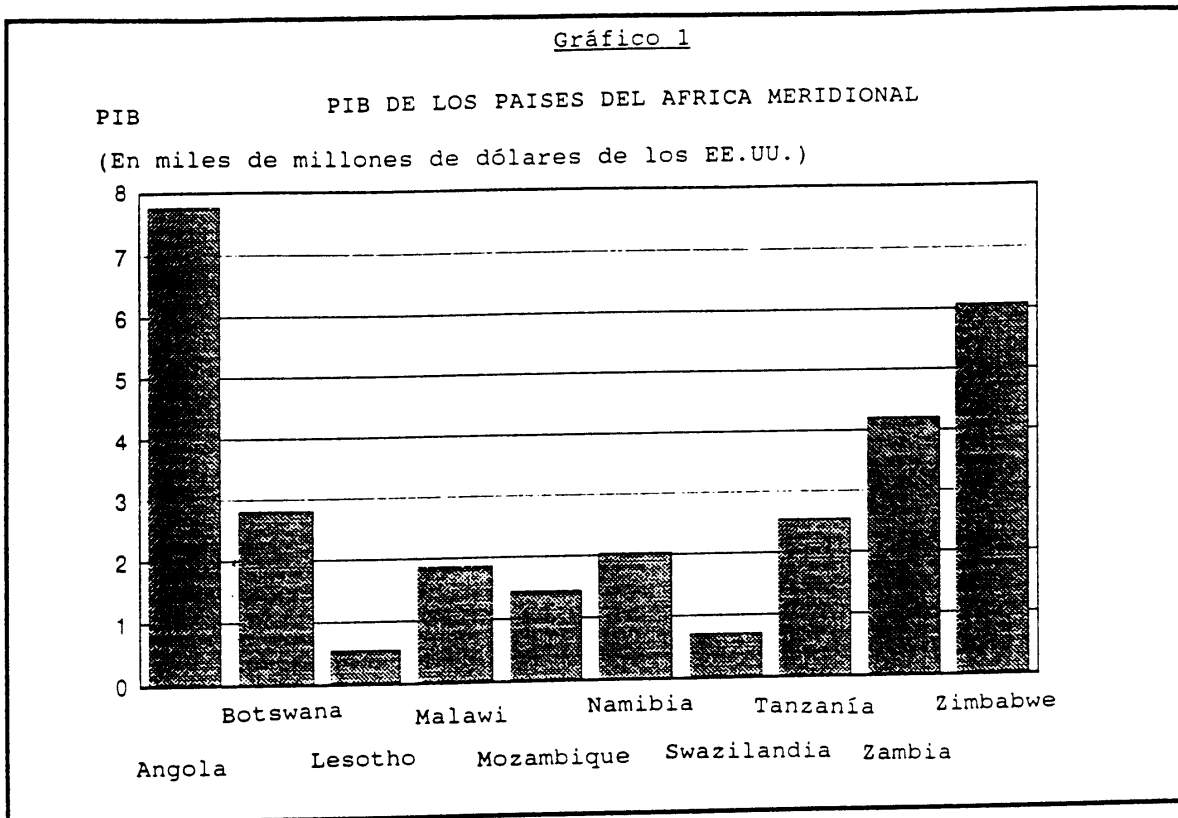
6. El documento tiene seis capítulos, entre los cuales la presente introducción. En el segundo capítulo se presenta una breve descripción de la economía de Zimbabwe y se comprueba que es relativamente diversificada, lo cual permite a Zimbabwe beneficiarse de las corrientes intrarregionales de comercio e inversión. En el tercer capítulo se examina la participación de Zimbabwe en la cooperación y la integración subregionales, regionales e interregionales. Se comprueba que Zimbabwe tiene presente la importancia que reviste la CEPD para su crecimiento y su desarrollo, tanto desde el punto de vista político como del económico, por lo cual participa activamente en diversos mecanismos de CEPD. Sin embargo esta participación se ha emprendido en el marco de un vacío político, puesto que el país no ha enunciado una política y una estrategia nacionales en materia de CEPD. En el cuarto capítulo se examinan los mecanismos establecidos en el Gobierno a fin de facilitar la cooperación y la integración económicas. Se demuestra que las disposiciones nacionales se hallan dispersas en varios ministerios. Gracias a este sistema Zimbabwe ha conseguido cumplir mejor la tarea de llevar a cabo la aplicación de las decisiones y programas, como se indica en el quinto capítulo. Sin embargo, la evolución de las condiciones en la región del Africa meridional y el objetivo del Gobierno de aumentar las exportaciones a fin de fortalecer el crecimiento y el desarrollo hacen necesario volver a examinar y tal vez reestructurar el mecanismo nacional con miras a tomar disposiciones concretas sobre cooperación y la integración económicas. Este tema se examina en las conclusiones, en las que se ofrecen algunas sugerencias sobre el posible mejoramiento de las disposiciones nacionales a fin de mejorar la coordinación, el seguimiento, la vigilancia y la ejecución de las decisiones. En general se sugiere que, en primer lugar, deben enunciarse una política y una estrategia nacionales sobre la cooperación subregional, regional e interregional; y, en segundo lugar, que debe crearse un ministerio de cooperación económica o, en todo caso, un departamento ministerial con conocimientos técnicos sustantivos y servicios administrativos para administrar de manera efectiva y eficiente la cooperación y la integración subregionales, regionales e interregionales.

II. LA ECONOMIA DE ZIMBABWE

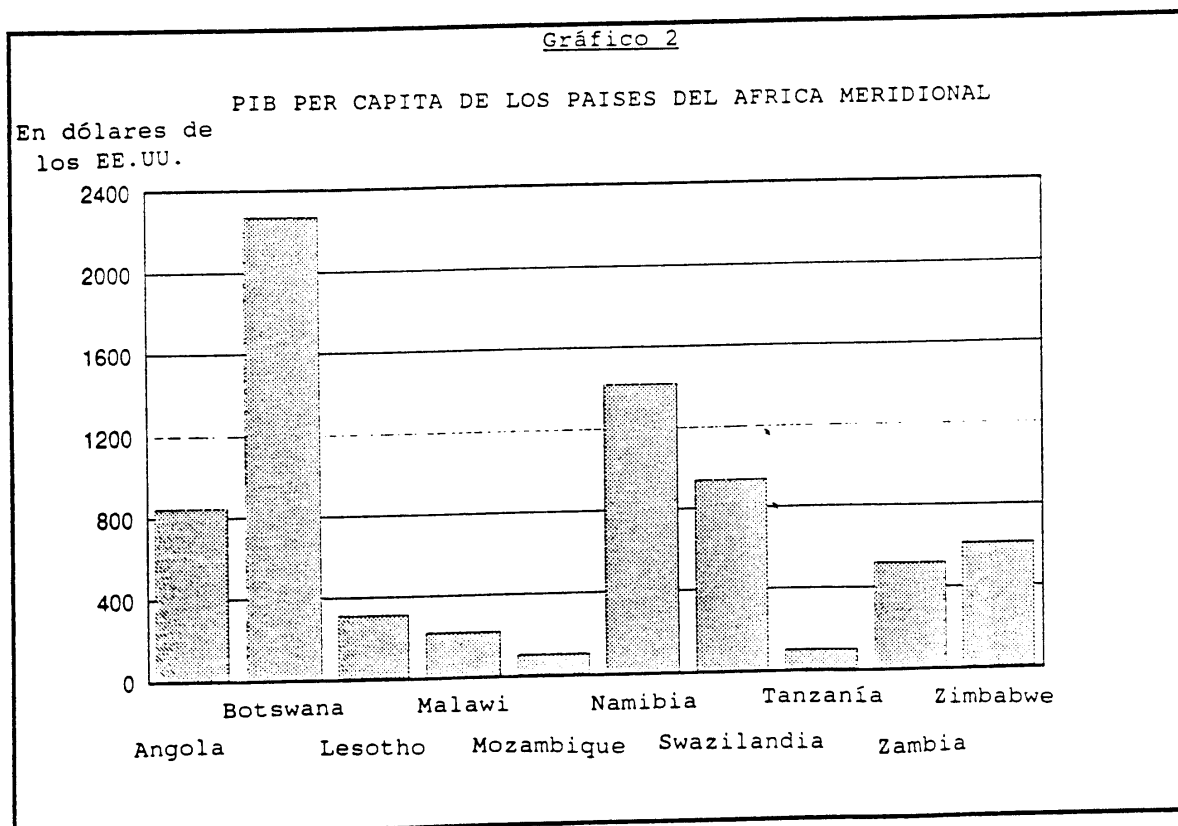
7. Es necesario presentar una breve descripción de la economía de Zimbabwe, puesto que las dimensiones de la economía de un país, así como los resultados que consigue, tienen repercusiones en su participación en los programas de CEPD. Por ejemplo, las contribuciones financieras de un país a una organización regional se fijan, entre otras cosas, teniendo presente la producción total de bienes y servicios de dicho país. Por otra parte, el nivel de desarrollo de la economía influye en el nivel de participación del país en las corrientes de comercio e inversión entre países en desarrollo, como podrá apreciarse en el caso de Zimbabwe. También se ha observado que los resultados de la economía pueden afectar la capacidad del país para cooperar, como ocurrió durante el "decenio perdido" de 1980, cuando el proceso de CEPD sufrió serios reveses debido a dificultades económicas de carácter general. Al igual que la mayoría de los países en desarrollo, los resultados económicos de Zimbabwe se declinaron durante el decenio de 1980 y en los últimos años el país ha seguido haciendo frente a algunas dificultades.

8. Zimbabwe tiene una superficie de 390.580 km², una población que era en 1990 de 9.947.000 habitantes (véase el anexo, sección B, cuadro 1) y una economía importante en comparación con otros países del Africa meridional y del Africa subsahariana en términos tanto de producto interno bruto (PIB) y de PIB per cápita (véanse los gráficos 1 y 2). La población ha estado creciendo a una media anual del 3,2% desde 1970, lo cual equivale aproximadamente a la tasa de crecimiento real media del PIB, que fue del 3,4% de 1980 a 1990. Sin embargo, el PIB real quedó afectado por la grave sequía ocurrida durante la campaña de comercialización 1991/1992, puesto que la producción agrícola y las actividades manufactureras que obtienen sus insumos del sector agrícola sufrieron graves disminuciones de la producción. El sector de los servicios es el principal elemento del PIB, seguido por el sector manufacturero y el sector agrícola, como puede apreciarse en el gráfico 3. Estas actividades económicas están apoyadas por una infraestructura económica bien constituida, que comprende un sistema bancario.

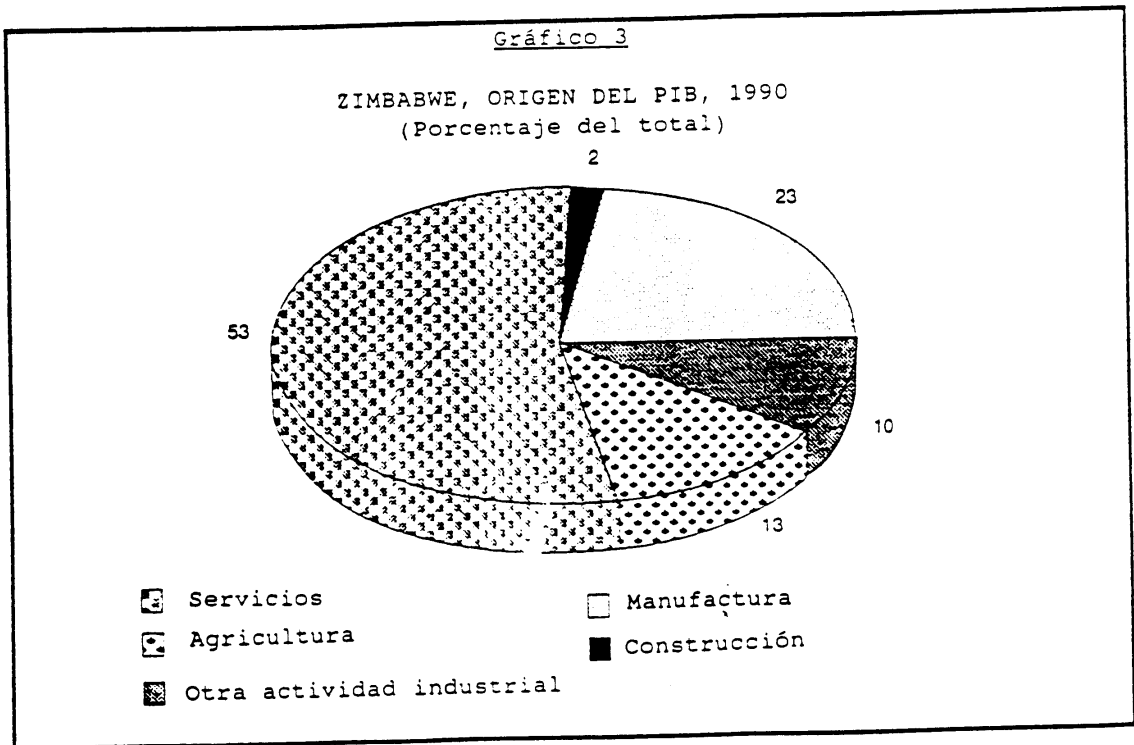
9. En lo que se refiere al comercio exterior, las importaciones de Zimbabwe representaron en 1990 1.467,6 millones de dólares de los EE.UU. y sus importaciones 1.851,4 millones de dólares de los EE.UU. En el gráfico 4 se advierte que las exportaciones estuvieron dominadas por los artículos alimenticios, otras manufacturas (principalmente tabaco, prendas de vestir y calzado, madera y muebles, impresos y publicaciones, metal y productos del metal) y minerales y metales. La estructura de las exportaciones refleja la composición del PIB, es decir la existencia de un vasto sector agrícola, un sector manufacturero relativamente desarrollado y una considerable producción de minerales. En cuanto a las importaciones, en el gráfico 4 se comprueba que las importaciones de Zimbabwe en 1990 consistieron en gran medida en manufacturas (sobre todo, maquinaria y equipo) seguidas por los combustibles.



Fuente: Anexo, sección B, cuadro 1.



Fuente: Anexo, sección B, cuadro 1.



Fuente: Anexo, sección B, cuadro 2.

10. Los principales asociados comerciales de Zimbabwe son los países desarrollados de economía de mercado, sobre todo de Europa. Correspondió a estos países la mayor parte de las exportaciones e importaciones de Zimbabwe en 1990, como puede apreciarse en el gráfico 5. Los países y territorios en desarrollo son importantes para Zimbabwe como mercados de sus exportaciones; en cambio ofrecen muy pocos de los artículos importados por Zimbabwe. Los mercados de los países en desarrollo para las exportaciones de Zimbabwe se encuentran sobre todo en la misma Africa, lo cual implica que los mercados de exportación de Africa son importantes para Zimbabwe en el contexto del comercio Sur-Sur (este aspecto se expone con más detalle en el próximo capítulo).

11. Los resultados del comercio exterior de Zimbabwe durante el decenio de 1980 fueron más bien mediocres. El promedio de las tasas de crecimiento anual de las exportaciones e importaciones de Zimbabwe fueron respectivamente de 12,9 y 10,9% entre 1970 y 1980. Estas tasas disminuyeron marcadamente a 1,09 y 0,3% respectivamente entre 1980 y 1990 (véase el anexo, sección B, cuadro 3). Otro elemento que afecta a la balanza exterior del país es la pesada carga de la deuda. En 1990 la deuda a largo plazo de Zimbabwe ascendió a 2.661 millones de dólares de los EE.UU., lo cual representaba alrededor del 44,8% del producto nacional bruto, y el servicio de la deuda era de 410 millones de dólares de los EE.UU., lo cual equivalía a alrededor del 22,1% de las exportaciones de bienes y servicios (véase el anexo, sección B, cuadro 5).

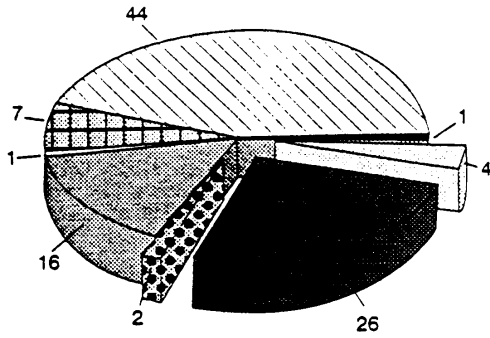
12. El país está aplicando un programa de ajuste estructural que ha tenido ciertos efectos en la liberalización del comercio y de los tipos de cambio. Los aranceles impuestos a las importaciones y las licencias de exportación/importación que antes se exigían se han reducido acusadamente o se han eliminado. Esto ha afectado al sector manufacturero nacional, que ha ejercido presiones sobre el Gobierno para que vuelva a ofrecerle cierta protección, en particular contra las importaciones de semimanufacturas competitivas y de precios más bajos que ingresan al país del Asia sudoriental. Debido a estas presiones, muchas veces el Gobierno no ha llevado a cabo su intención de abrir el mercado interno y de someter a los productores nacionales a la competencia regional e internacional. Sin embargo, la liberalización de los tipos de cambio ha eliminado prácticamente el mercado negro de monedas fuertes, y se han adoptado nuevas medidas en materia de fijación de precios agrícolas y de una mayor liberalización del mercado.

13. Se han conseguido muy escasos progresos en el sector de las finanzas públicas, habiéndose registrado durante los últimos años un déficit fiscal considerable, aunque el control de los gastos públicos es uno de los objetivos del programa de ajuste estructural. Un factor importante de esta situación son los varios importantes órganos paraestatales que han incurrido continuamente en pérdidas, y que el Gobierno se ha visto obligado a apoyar con aportaciones en efectivo. Para financiar el déficit, el Gobierno ha debido obtener préstamos en el mercado del dinero local, y el resultado de los mayores gastos ha sido una tasa de inflación más elevada, que llegó a un máximo de un 50% en agosto de 1992 y desde entonces se ha estabilizado en

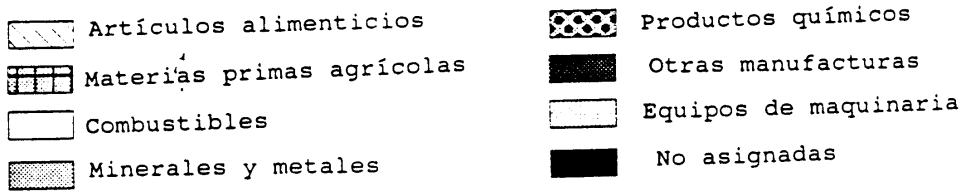
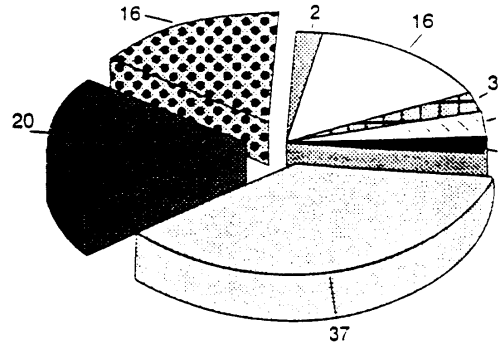
Gráfico 4

ZIMBABWE, ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 1990
(En porcentaje)

Estructura de las exportaciones



Estructura de las importaciones

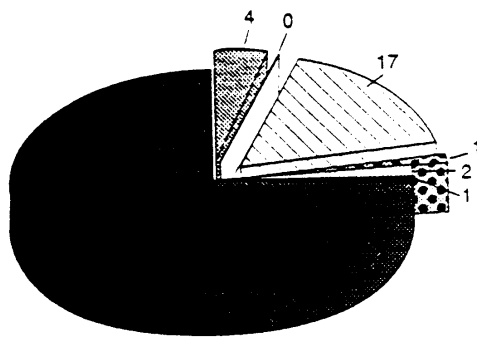


Fuente: Anexo, sección B, cuadro 3.

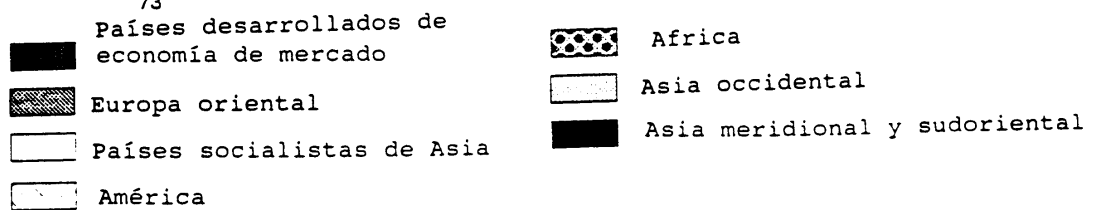
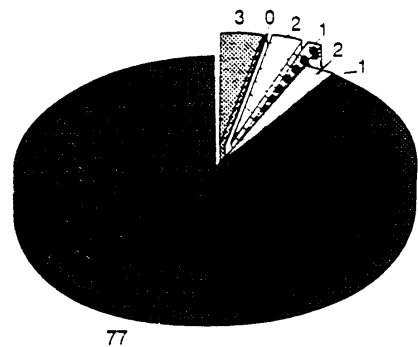
Gráfico 5

ZIMBABWE, DESTINO DE LAS EXPORTACIONES Y ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES, 1990
(En porcentaje)

Destino de las exportaciones



Origen de las importaciones



Fuente: Anexo, sección B, cuadro 3.

un 40% (en comparación con un 21% en 1991). La situación se ha agravado debido a que los ingresos fiscales quedaron afectados, al introducirse, a comienzos del decenio de 1990, algunas exenciones tributarias, sobre todo con objeto de reducir el costo del equipo de capital y otros materiales.

III. LA COOPERACION SUBREGIONAL, REGIONAL E INTERREGIONAL Y LA POLITICA DE ZIMBABWE

14. En el caso de Zimbabwe, una de las principales razones para cooperar con los países vecinos y otros países en desarrollo son las cuestiones de cooperación política y de liberación. Es importante observar que la COCDAM tuvo su origen en los esfuerzos de los Estados de primera línea (Angola, Botswana, Mozambique, la República Unida de Tanzania, Zambia) por prestar apoyo a la lucha por la liberación política librada en Zimbabwe y Namibia (véase también el párrafo 23). En las negociaciones intergubernamentales celebradas de 1975 a 1979, a las que se invitó también a Lesotho, Malawi y Swazilandia, surgió la idea de concertar un acuerdo de cooperación económica. Las disposiciones constitucionales con arreglo a las cuales Zimbabwe se convirtió en un país independiente gobernado por la mayoría se completaron en 1979 y el país alcanzó su independencia política en abril de 1980. Ese mismo mes, en una conferencia en la asamblea reunida en Lusaka (Zambia) los jefes de Estado y de Gobierno de nueve países independientes de gobierno de la mayoría, entre los cuales Zimbabwe que había logrado recientemente su independencia, adoptaron la Declaración de Lusaka sobre "El Africa meridional hacia la liberación económica" en la cual se estableció la COCDAM. Namibia, después de obtener su independencia política, fue admitida como décimo miembro de la COCDAM en 1990.

15. Además de la lucha por la liberación política y de otras motivaciones que todavía siguen siendo intensas, la voluntad de Zimbabwe de fortalecer la cooperación y la integración está cada vez más motivada por la convicción del Gobierno y del pueblo de que la integración y cooperación subregional y regional en Africa, así como la cooperación interregional entre países en desarrollo, ofrece oportunidades que pueden aprovecharse para tratar de alcanzar el desarrollo general, facilitando así su integración en una economía mundial más amplia. Esto se debe, en primer lugar, a que Africa meridional sigue siendo una región en desarrollo con bajos ingresos per cápita, que depende de productos agrícolas vulnerables a las condiciones climáticas así como de exportaciones de minerales que están sometidas a las fluctuaciones internacionales de los precios de los productos básicos. En consecuencia, Zimbabwe y otros países de la región han advertido la necesidad de fomentar una más estrecha cooperación que facilite la puesta en común de sus capacidades relativas a fin de plantearse colectivamente problemas comunes de desarrollo. Además, la situación geográfica de Zimbabwe en tanto que país sin litoral significa que la salvaguardia y el mantenimiento del acceso a los puertos de mar que sirven su comercio exterior, especialmente la conservación de vínculos de transporte regional operacionales y eficientes, es un factor especialmente importante en la motivación de la cooperación subregional y regional.

16. Por otra parte, la cooperación entre los países de la región es importante en el contexto de los esfuerzos de Zimbabwe por conseguir mercados de exportación para sus productos como elemento de la campaña de exportación encaminada a estimular el crecimiento económico. Aunque Zimbabwe carece de litoral se halla situado en el centro de importantes vínculos de transporte (aéreos, de carretera y de vía férrea) con la región de Africa meridional y tiene una estructura industrial que produce productos comercializables, sobre todo manufacturas (véase el párrafo 9), que pueden venderse en el mercado regional. En el capítulo anterior se hizo referencia a la relativa capacidad del sector industrial de Zimbabwe, que se encuentra en buena posición para satisfacer las necesidades de los consumidores de la región. El mercado regional absorbe la mayoría de las exportaciones de Zimbabwe con destino a

países en desarrollo, siendo Sudáfrica el mercado más importante para dichas exportaciones (véase anexo, sección B, cuadro 4). Además, el comercio intrarregional, sobre todo de exportación, ha estado aumentando desde fines del decenio de 1980, como puede apreciarse en el gráfico 6. La motivación del mercado de exportación se aplica también a la más amplia cooperación interregional con otros países en desarrollo.

17. En un estudio reciente se comentó la participación de Zimbabwe en el comercio intrarregional en la forma siguiente: "En 1991 los principales destinos de las exportaciones en la región de la ZCP fueron Zambia, Malawi, Mozambique, Kenya, Angola, Tanzania. Zimbabwe ha exportado a todos los países de la ZCP, si bien las primeras exportaciones a Comoras se registraron sólo en 1991. Los mercados tradicionales de Zambia, Malawi y Mozambique siguen representando la proporción más importante de sus exportaciones, pero otros países, como Angola, Kenya y Tanzania, se han convertido recientemente en mercados importantes. Los principales proveedores de la ZCP durante el mismo período fueron Zambia, Swazilandia, Mauricio, Kenya, Mozambique, Malawi, Tanzania. Zimbabwe importó de todos los países de la ZCP en algún momento, aunque sólo empezó a importar de algunos de ellos durante los últimos años. Recientemente Swazilandia, Mauricio, Kenya y Mozambique se han convertido en proveedores importantes, junto con Zambia y Malawi que son proveedores tradicionales. Es interesante observar que se han registrado aumentos considerables tanto en las importaciones como en las exportaciones en relación con un cierto número de países, con los cuales Zimbabwe solía comerciar muy poco. El comercio con países ajenos a la ZCP, como por ejemplo Botswana, Namibia y Sudáfrica, ha sido mucho mayor que el comercio con toda la región de la ZCP. En 1991 las importaciones provenientes de estos tres países representaron un 93% de todas las importaciones regionales. Sudáfrica fue en gran medida el proveedor más importante (81% de todas las importaciones regionales) seguido por Botswana (12%). Namibia fue un proveedor muy poco importante. Las exportaciones a esos tres países durante el mismo año representaron el 58% de todas las exportaciones regionales. Sudáfrica representó el 35% de todas las exportaciones regionales mientras que correspondió a Botswana un 22%. Las importaciones de Zimbabwe provenientes de los países de la región y sus exportaciones con destino a ellos representaron el 98% de todas sus importaciones y exportaciones en relación con países africanos." ^{5/} Al suspenderse las restricciones impuestas a las relaciones con Sudáfrica, los medios comerciales de Zimbabwe piensan aumentar el comercio de productos agrícolas (carne de vacuno) y manufacturas (prendas de vestir y textiles) con Sudáfrica ^{6/}.

18. El hecho de que Zimbabwe exporte a todos los países de la ZCP pero que importe sólo de unos cuantos de esos países y en cantidades poco importantes (véase el gráfico 6) puede plantear, y en efecto ha planteado, problemas sobre la distribución desigual de los beneficios de la cooperación comercial. Esto ha hecho que se comprenda en Zimbabwe la necesidad de importar más de los países vecinos, lo cual sólo será posible si los productos importados se fabrican en la región y resultan competitivos -tanto en precio como en calidad- con los que pueden obtenerse fuera de la región. Entre estos productos podrían figurar los siguientes: equipo y maquinaria agrícola, productos intermedios y acabados de aluminio, vendas, baterías, bicicletas y sus partes, mantas, cepillos, equipo de construcción, productos químicos, productos de cerámica, prendas de vestir y sus accesorios, sal común, barras

y productos intermedios de cobre, algodón y otros hilados, algodón y otros tejidos, equipo doméstico, lámparas eléctricas, pescado, calzado y sus partes, generadores, herramientas manuales, pieles y cueros, cuero, máquinas herramientas, partes de vehículos automotores, equipo y suministro de oficina, papel y pulpa, productos farmacéuticos, productos de plástico, tintas de imprenta, bombas, máquinas de coser, gafas, lentes y marcos, chapas de acero, interruptores, aparatos de televisión, neumáticos y productos de caucho y cinc 7/.

19. En este marco, el Gobierno y la comunidad comercial de Zimbabwe apoyan todos los esfuerzos por ampliar el comercio intrarregional, en particular mediante medidas preferenciales que otorguen a Zimbabwe ventaja sobre terceros países. Los representantes de la comunidad comercial local ponen especialmente de relieve las posibilidades de expandir las exportaciones de Zimbabwe a otros países en desarrollo. Dicha comunidad sostiene que existen oportunidades para el comercio y el crecimiento, y que Zimbabwe puede explotar esos mercados si cuenta con el apoyo del Gobierno en la creación de las condiciones necesarias para facilitar las inversiones transfronterizas y el comercio (véase el recuadro 3). La comunidad comercial participa asimismo en diversas actividades encaminadas a ampliar el comercio intrarregional (véase el capítulo V).

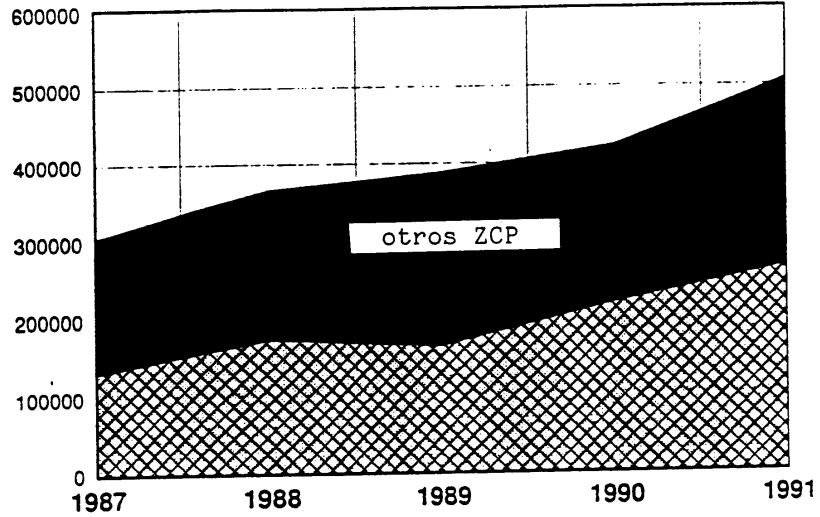
20. Una vez que el Gobierno aceptó las razones que justifican la CEPD, adoptó una serie de medidas orientadas a participar en diversas organizaciones de CEPD con objeto de aprovechar las oportunidades que éstas presentan. Zimbabwe es Parte Contratante de varios tratados internacionales por los cuales se establecen organizaciones de CEPD de carácter subregional, regional e interregional. A nivel interregional, Zimbabwe es miembro del Movimiento de Países No Alineados. Zimbabwe es también miembro fundador del Grupo de los 15, cuya creación se anunció al terminar la novena Conferencia en la Cumbre del Movimiento de Países No Alineados celebrada en Belgrado en mayo de 1989. El Grupo está integrado por los siguientes países: Argelia, Argentina, Brasil, Chile, Egipto, India, Indonesia, Jamaica, Malasia, México, Nigeria, Perú, Senegal, Venezuela y Zimbabwe. Esos países, convencidos de las posibilidades de establecer una cooperación más estrecha y mutuamente beneficiosa entre los países en desarrollo, crearon el Grupo a fin de que sirviera de foro para las consultas ordinarias celebradas entre los países en desarrollo con miras a coordinar las políticas y medidas de los países del Sur a nivel mundial así como de prestarles asistencia en la formulación y

Gráfico 6

COMERCIO DE ZIMBABWE CON PAISES DE LA REGION
ZCP y otros (Botswana, Namibia, Sudáfrica)

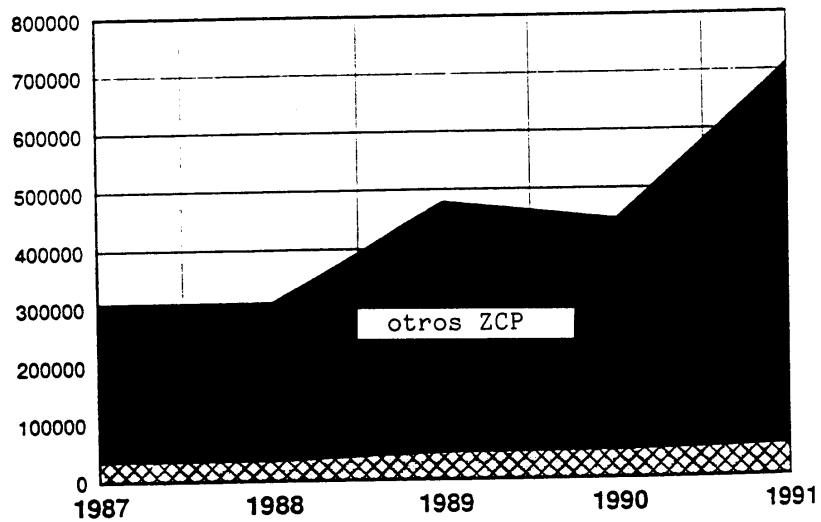
En dólares de
los EE.UU.

A. Exportaciones



En dólares de
los EE.UU.

B. Importaciones



Fuente: Anexo, sección B, cuadro 6.

aplicación de programas de cooperación entre ellos. El Grupo de los 15 funciona activamente y celebra todos los años reuniones en la cumbre. Zimbabwe apoya en particular los esfuerzos del Grupo de los 15 por emprender actividades de cooperación y organizar contactos entre sus comunidades comerciales a fin de generar inversiones y fomentar el intercambio. Por ejemplo, en la reunión en la cumbre del Grupo celebrada en marzo de 1994, el Presidente de Zimbabwe estuvo acompañado por un grupo de hombres de negocios que participaron en las negociaciones, establecieron contactos y concertaron acuerdos comerciales con sus contrapartes de la India y otros países del Asia meridional y sudoriental que tuvieron ocasión de visitar.

21. Zimbabwe es miembro del Grupo de los 77 y apoya sus programas, uno de los cuales es el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC). El SGPC fue establecido como un marco para el intercambio de concesiones comerciales entre los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77. El acuerdo sobre el SGPC fue firmado en abril de 1988 en Belgrado por 48 países miembros del Grupo de los 77 que intercambiaron concesiones durante la Primera Ronda de Negociaciones. Zimbabwe formó parte del primer grupo de países que firmaron el Acuerdo sobre el SGPC en Belgrado. También formó parte del primer grupo de países que ratificaron el Acuerdo pues lo ratificó el 19 de septiembre de 1988. El intercambio de concesiones arancelarias abarcó alrededor de 1.700 líneas arancelarias y los participantes convinieron en multilateralizar entre ellos esas concesiones. El Acuerdo entró en vigor el 19 de abril de 1989 entre los 40 países que lo habían ratificado. Desde entonces, el Comité de Participantes en el SGPC ha actuado como órgano rector del Acuerdo, y se han llevado a cabo transacciones comerciales en virtud del SGPC. En 1991 una Reunión Ministerial del SGPC aprobó la Declaración de Teherán sobre el comienzo de la Segunda Ronda de las Negociaciones del SGPC con objeto de facilitar el proceso de adhesión al Acuerdo y de continuar el intercambio de concesiones comerciales. En la Declaración se estipuló la creación del Comité de Negociación del SGPC para la Segunda Ronda, y dicho Comité quedó establecido e inició sus trabajos en 1992.

22. A nivel regional, Zimbabwe participa en la creación de una comunidad continental africana, que fuera promovida en el Plan de Acción de Lagos y el Acta Final de Lagos aprobada en 1980 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA 8/. En consecuencia, Zimbabwe fue una de las partes que firmaron el Tratado por el que se estableció la Comunidad Económica Africana; dicho Tratado fue firmado en junio de 1991 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA reunidos en Abuja (Nigeria). Zimbabwe figura también entre los países signatarios que completaron rápidamente el proceso de ratificación, pues ratificó el Tratado el 6 de noviembre de 1991. El Tratado entró en vigor el 12 de mayo de 1994 después de recibirse el instrumento de ratificación de los dos tercios de los Estados miembros signatarios (35 países). Se piensa que la Comunidad organizará en el plano continental esfuerzos concertados entre los países africanos a fin de promover el desarrollo y la integración económicas, sociales y culturales. Al hacerlo, hará frente a los problemas comunes de desarrollo y fomentará el crecimiento y el desarrollo endógenos, autónomos y autosostenibles. La Comunidad, conforme al plan enunciado en el Tratado de Abuja se creará en seis fases a partir de 1994 durante un plazo no mayor de 34 años.

23. A nivel subregional, Zimbabwe es miembro fundador de la COCDAM que se formó en 1980 para fomentar el desarrollo regional y la liberación económica (véase el párrafo 14). En 1992, los diez Estados miembros -Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, la República Unida de Tanzania, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe- firmaron una Declaración y un Tratado por el cual se transformó la Conferencia en una Comunidad, a saber, la Comunidad de Desarrollo del Africa Meridional (CODAM). El Tratado entró en vigor el 5 de octubre de 1993, después de ser ratificado por todos los Estados miembros. Sudáfrica se convirtió en el decimoprimer país de la CODAM cuando firmó el Tratado en agosto de 1994. El objetivo de la CODAM es intensificar la cooperación y la integración regional en la subregión con miras a lograr, entre otras cosas, una cooperación económica más estrecha sobre la base del equilibrio, la equidad y el beneficio mutuo, estimulando las inversiones transfronterizas y el movimiento de factores de producción, bienes y servicios a través de las fronteras nacionales. Zimbabwe ha firmado y ratificado el Tratado de la CODAM.

24. Zimbabwe es también miembro de la ZCP, que fue creada en 1981, varios meses después de la formación de la COCDAM y de la independencia de Zimbabwe. Actualmente, la ZCP está integrada por los 22 países siguientes: Angola, Burundi, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Seychelles, Somalia, Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabwe. Zimbabwe ha firmado y ratificado el Tratado de la ZCP. El objetivo de la ZCP es fortalecer la recuperación económica, la transformación social y el crecimiento y el desarrollo sostenibles de las economías de la subregión mediante la integración. La ZCP fue creada como primera medida hacia el establecimiento de un mercado común y eventualmente de una comunidad económica para Africa oriental y meridional. En la Reunión en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la ZCP, celebrada en noviembre de 1993, los Jefes de Estado y de Gobierno, así como algunos ministros plenipotenciarios, en representación de Eritrea, Etiopía, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Sudán, Swazilandia, Uganda y Zambia firmaron el Tratado Constitutivo del Mercado Común del Africa Oriental y Meridional (MECAMO). Zimbabwe firmó también el Tratado deL MECAMO en 1993 y se espera que lo ratifique en breve plazo. Se considera que el MECAMO constituirá el más importante bloque comercial y de inversiones de Africa y que, entre otras cosas, ofrecerá a los gobiernos, inversores y productores un mercado "interno" muy amplio e integrado con una población estimada en más de 300 millones de personas 9/. El MECAMO inició oficialmente sus actividades el 8 de diciembre de 1994 (después de lo cual se suprimió la ZCP).

25. Lo que antecede demuestra que Zimbabwe apoya activamente la CEPD. Sin embargo este apoyo no está acompañado por una política integrada de cooperación subregional, regional e interregional que establezca el marco en el cual se determina la participación del país en la CEPD. Esta situación es en realidad bastante común entre los países africanos, o incluso entre los países en desarrollo, como se ha dicho en un informe: "Aun cuando forman parte de muchas organizaciones y comunidades económicas subregionales y regionales, muchos gobiernos africanos asignan escasa importancia a la integración económica en la formulación y aplicación de las estrategias y políticas nacionales de desarrollo" 10/. Para que la CEPD tenga prioridad en las políticas y planes de los gobiernos nacionales, es necesario que se cuente con una política y estrategia nacionales integradas en materia de CEPD.

IV. MECANISMOS NACIONALES PARA CUESTIONES DE COOPERACION
SUBREGIONAL, REGIONAL E INTERREGIONAL

26. En Zimbabwe, el Ministerio de Relaciones Exteriores normalmente coordina las cuestiones relacionadas con la CEPD a través del Departamento de Organizaciones Internacionales y Cooperación Económica, encabezado por uno de los dos secretarios adjuntos. El Ministerio está encargado del Grupo de los 77, el Movimiento de Países No Alineados, el Grupo de los 15 y la CODAM. Se trata esencialmente de una labor de coordinación, ya que la principal función del Ministerio es naturalmente la política extranjera. El Ministerio supervisa la participación del país en las diversas organizaciones de CEPD y, en estrecha colaboración con los ministerios sectoriales, determina la posición del país sobre las diversas cuestiones que han de tratarse en los distintos foros de la CEPD. Cuando surge la necesidad, el Ministerio convoca reuniones interministeriales de coordinación con carácter especial. El Ministerio se ocupa de vigilar la supervisión y el seguimiento de las decisiones que aplican los ministerios sectoriales competentes. En realidad, sin embargo, esta labor se deja a los ministerios sectoriales. El Ministerio representa asimismo al país en las reuniones de los diversos órganos normativos de las organizaciones de CEPD, a menudo con el apoyo sustantivo de los ministerios sectoriales. Por consiguiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores sirve normalmente de cámara de compensación por la que la información recibida de las organizaciones de CEPD pasa directamente a los ministerios competentes del ramo y viceversa. El mecanismo nacional de Zimbabwe para la CEPD corresponde a los apartados b) y c) del recuadro 1 que reproduce algunos de los mecanismos nacionales establecidos por los gobiernos africanos para tratar la cooperación y la integración económicas.

27. Mayor descentralización de la coordinación relativa a la CODAM. El sistema de funcionamiento de la CODAM asigna cada sector de cooperación en el desarrollo a un Estado miembro. El sector asignado a Zimbabwe es la seguridad alimentaria. Al igual que los otros Estados miembros de la CODAM respecto a los sectores que tienen asignados, Zimbabwe ha creado una dependencia de coordinación de la seguridad alimentaria de la CODAM en el seno del Ministerio de Tierras, Agricultura y Desarrollo Hídrico. La dependencia está encargada de coordinar la cooperación regional en seguridad alimentaria dentro de la CODAM, así como de promover la participación de Zimbabwe en el desarrollo de este sector.

28. La coordinación relativa a la ZCP y a los países ACP corresponde al Ministro de Industria y Comercio. El Ministerio determina la posición del país respecto a las diversas cuestiones relativas a la ZCP y los ACP en estrecha consulta y colaboración con los distintos ministerios sectoriales y con el Ministerio de Relaciones Exteriores (que normalmente representa al Gobierno en las reuniones de los órganos normativos). El Ministerio de Industria y Comercio tiene obligaciones sustantivas en cuestiones comerciales en cuanto respecta a la ZCP y a todas las demás organizaciones de CEPD. Cuando surge la necesidad, el Ministerio convoca reuniones interministeriales de coordinación con carácter especial.

1. Mecanismo nacional para facilitar la CEPD en Africa

En una evaluación preliminar de las estructuras nacionales para facilitar la integración adoptadas por determinados países africanos, realizada por la Comisión Económica para Africa (CEPA) de las Naciones Unidas, se señalaron los siguientes sistemas de organización estructural:

- a) Un departamento ministerial especializado. Se sigue en la Unión del Magreb Árabe, habiendo creado cada uno de los cinco Estados miembros una secretaría de Estado para tratar los asuntos magrebíes. Zimbabwe cuenta también con un departamento ministerial encargado de la cooperación regional e internacional bajo la dependencia directa de la Oficina del Presidente. El Senegal estableció en 1990 un ministerio de integración económica africana. Son raros los casos de ministerios específicos dedicados a la integración económica y, en su mayoría, se han creado recientemente. No existen, junto a los funcionarios superiores nombrados para encabezar esos ministerios, servicios de apoyo propios por lo que han de depender de las divisiones competentes que dependen de otros ministros.
- b) El Ministerio de Relaciones Exteriores es en muchos países africanos el departamento encargado de la integración económica bien directamente a través de sus divisiones centrales que dirigen los asuntos políticos y económicos y la cooperación bilateral y multilateral o indirectamente a través de una secretaría de Estado anexa al ministerio con un director ejecutivo que no tiene servicios de apoyo independientes y que por lo tanto ha de depender del apoyo de los órganos del Ministerio de Relaciones Exteriores para la formulación, ejecución y supervisión de las políticas nacionales de cooperación e integración. Este sistema tiene la ventaja de racionalizar y maximizar el aparato estatal cuando se trata de actividades diplomáticas con una causalidad de integración económica. Entre sus inconvenientes cabe citar la tendencia a conceder mayor importancia a las cuestiones diplomáticas y a marginalizar las relativas a la integración económica.
- c) Dirección de la integración económica por un departamento ministerial no especializado. Los mecanismos nacionales de la CODAM son un ejemplo de este método. Cada Estado miembro crea un centro de coordinación de la CODAM en el seno de un ministerio para realizar los trabajos relacionados con la CODAM. En particular el mencionado centro lleva a cabo la función de coordinación confiada a un específico Estado miembro en un sector concreto de la cooperación. Zimbabwe, por ejemplo, está encargado del sector de la CODAM relativo a la alimentación, la agricultura y los recursos naturales así como del subsector de

la seguridad alimentaria. Este nuevo método, sin embargo, tiene varias deficiencias. Una muy extendida es la escasez de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen los centros de coordinación para el debido y eficiente desempeño de su labor.

- d) Centros de coordinación nacionales. Algunos gobiernos han creado centros de coordinación que sirven de enlace permanente entre la administración nacional de un Estado miembro y una comunidad económica y la secretaría de esa comunidad. Este es el caso por ejemplo de la CEDEAO. Algunos de estos centros están debidamente estructurados y disponen de recursos humanos materiales y financieros que, pese a no ser suficientes, les permiten al menos asegurar el flujo de información entre los Estados miembros y la comunidad. Con todo, la mayoría de estos centros no están debidamente estructurados y funcionan empíricamente, careciendo de la condición legal de organización y de los mínimos recursos humanos, materiales y financieros.

Fuente: "National Structures and Machinery for Economic Integration in Africa: A Preliminary Evaluation and Prospective Study" (ECA/ECO/93/010), julio de 1993, págs. 3 a 12.

29. La razón subyacente en esta división de obligaciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Tierras, Agricultura y Desarrollo Hídrico es la idea que tiene el Gobierno de la principal función de la organización. Considera que se trata de una organización fundamentalmente "orientada al comercio". Estima asimismo que son los ministerios de comercio correspondientes los que con mayor eficacia y efectividad pueden coordinar este tipo de organizaciones. Por esta razón, la ZCP y los ACP son de la incumbencia del Ministerio de Industria y Comercio. Por otra parte, la CODAM es para el Gobierno una organización fundamentalmente "orientada al desarrollo" con funciones más amplias que las relativas únicamente al comercio. Por ello considera apropiado atribuir la CODAM a un ministerio de mayor rango funciones más amplias, como es el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, la seguridad alimentaria dentro de la CODAM que es un sector concreto para el que el Gobierno tenía que especificar una dependencia de coordinación, se ha encargado el ministerio sectorial correspondiente. Además, el Gobierno ha establecido en determinadas circunstancias unidades especiales para tratar asuntos de singular importancia. Por ejemplo, cuando correspondió a Zimbabwe la presidencia del Movimiento de Países No Alineados, se creó un departamento dentro de la Oficina del Presidente para desempeñar las funciones correspondientes a la presidencia.

30. En Zimbabwe, por lo tanto, las obligaciones correspondientes a la CEPD están repartidas fundamentalmente entre tres ministerios, que son el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Comercio e Industria, y el de Tierras, Agricultura y Desarrollo Hídrico. Gracias a esa distribución de facultades se ha conseguido un nivel aceptable en la labor de facilitar la ejecución de las decisiones relativas a la CEPD, como se ilustra en el próximo capítulo con la relación de decisiones ejecutadas. Pese a lo dicho, el principio de la descentralización tiene ciertos defectos. Puede hacer extremadamente difícil y laboriosa la labor de coordinar y racionalizar las diferentes políticas sectoriales y de mantener un criterio coherente en la dirección de las relaciones entre la administración nacional y la secretaría de las agrupaciones económicas. Estas últimas, por ejemplo, tendrían que tratar con varios ministerios en vez de con uno solo. El problema de la coordinación puede exacerbarse con las rivalidades entre ministerios por cuestiones tales como el rango del ministerio. Normalmente los ministerios sectoriales tienen la misma categoría dentro de la jerarquía estatal, por lo que la cooperación entre ellos, por ejemplo en materia de coordinación de políticas, puede quedar bloqueada cuando se suscita el problema del rango. Además, los ministerios sectoriales suelen acentuar la importancia de su sector sin tomar en consideración a los otros sectores. Por ejemplo, si se atribuye la coordinación a un ministerio sectorial, este suele adoptar criterios estrechos de miras que subrayan la importancia de su propio sector. Esto necesariamente produce desacuerdos y conflictos con los otros ministerios sectoriales e impide seguir adelante.

31. Además se están produciendo importantes cambios en la región que imponen la necesidad de examinar y estudiar más de cerca las políticas del país en materia de CEPD y los correspondientes mecanismos de apoyo. Entre los cambios mencionados cabe señalar brevemente los siguientes: a) la importancia concedida por el Gobierno y los medios empresariales a la función de la CEPD para aumentar las exportaciones globales y contribuir a reanimar el crecimiento económico y la industrialización; b) el cambio político en Sudáfrica que anuncia nuevas relaciones políticas y económicas; c) la admisión de Sudáfrica como miembro de la CODAM; y d) el hecho de que tanto la CODAM como la ZCP tengan por finalidad convertirse en verdaderas comunidades regionales a todos los efectos que lleva a la CODAM a proponer ocuparse también de la ampliación y la promoción del comercio, y a la ZCP a contemplar la creación de un mercado común. Estos cambios influyen en la participación de Zimbabwe en la cooperación e integración económicas a nivel subregional, regional e interregional.

32. Por ejemplo, la decisión que a principios de 1990 adoptaron los respectivos órganos rectores de la ZCP y la CODAM de transformar las organizaciones en auténticas comunidades de desarrollo, ha suscitado controversias sobre su posible duplicación y consecuentemente sobre la necesidad de una cierta racionalización. Un comité de alto nivel examina el problema de la ZCP-CODAM. La opinión popular entre los países del Africa septentrional defiende la conveniencia de mantener la CODAM como organización o núcleo independiente más pequeño dentro del marco más amplio de la ZCP. La cooperación entre los países de la CODAM es más viable debido a los estrechos lazos políticos, culturales y económicos y a las similares tradiciones burocráticas existentes entre ellos. Esta idea de desarrollo a distintas

velocidades es el adoptado por el nuevo MECAMO que sustituirá a la ZCP. A la vista de lo expuesto, es necesario dar una solución efectiva con carácter de prioridad al problema de la racionalización institucional de la región. Más importante para Zimbabwe es la presunción subyacente del Gobierno respecto al esencial papel de la ZCP y a la obsolescencia de la CODAM. Parece que el Gobierno posiblemente necesite volver a examinar su estrategia y los mecanismos de apoyo de la CEPD si quiere abordar eficazmente este problema y otros que están surgiendo en relación con la CEPD. Además de la cuestión de la cooperación y la integración en el Africa septentrional ha adquirido mayor relieve con la admisión de Sudáfrica en la CODAM en agosto de 1994. Ello ha suscitado cuestiones sobre la naturaleza de la cooperación en la etapa posterior al apartheid en una región en la que la política de eliminación de los vínculos con Sudáfrica viene ahora sustituida por el desfortalecimiento de esos vínculos. Es necesario estudiar seriamente la cuestión, especialmente en el caso de Zimbabwe, dada la importancia de sus exportaciones al mercado sudafricano.

V. EJECUCION DE LAS DECISIONES SUBREGIONALES, REGIONALES E INTERREGIONALES

33. Es oportuno hacer una advertencia respecto a la evaluación de la ejecución de estas decisiones; aunque no cabe duda de que el problema existe, la escasa ejecución de las decisiones de CEPD ha dado lugar a ciertos lugares comunes que hay necesidad de examinar detenidamente. Se sostiene, por ejemplo, que debido a las dificultades de ejecución se ha avanzado muy poco en materia de cooperación e integración subregional y regional. Ello es cierto en algunos casos pero no en todos. En realidad es relativo, variando de un grupo a otro. Lo que es más importante, sin embargo, es que el grado de éxito o fracaso debe medirse cuidadosa y estrictamente en función de los objetivos establecidos de cada grupo o programa específico y no de niveles exógenos. Otro tópico es que la poca o ninguna ejecución de las decisiones se atribuye las más de las veces a la falta de compromiso político de los Estados miembros. También esto es relativo y varía según los distintos países y organizaciones. Zimbabwe está plenamente dedicado a la cooperación e integración subregional y regional, como antes se explicó. Las dificultades surgen de una multitud de factores que afectan a las actuales actividades de CEPD, entre ellos los antes mencionados como la calidad de los órganos normativos, la efectividad de las secretarías subregionales y regionales, y la situación de la economía.

34. Por lo que respecta a la ejecución por Zimbabwe de las decisiones y programas relativos a la CEPD, no existe ningún centro en el que pueda obtenerse fácilmente la información pertinente, lo que dificulta toda evaluación. Pese a ello, la información de que normalmente se dispone señala que Zimbabwe ha hecho aportaciones concretas al progreso de la CEPD y ha cumplido en gran medida sus obligaciones asumidas en virtud de la ZCP, la CODAM y otros acuerdos. Para ilustrarlo se citarán algunos ejemplos que no son exhaustivos y que en su mayor parte están tomados de un informe del grupo técnico de trabajo de Zimbabwe para el proyecto transfronterizo dirigido a los países de Africa oriental y septentrional y del océano Indico 11/.

35. El mencionado proyecto para promover el comercio, la inversión y los pagos transfronterizos se inició en 1992 bajo el patrocinio conjunto del Banco Africano de Desarrollo, la Comisión de las Comunidades Europeas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en colaboración con las secretarías de la Comisión del Océano Indico, de la ZCP y de la CODAM. Se comenzó con la creación en algunos países de grupos técnicos de trabajo para realizar los estudios técnicos necesarios para el proyecto. Zimbabwe fue uno de esos países. Se recopilaron los estudios monográficos y en base a ellos se elaboró un programa de acción común en el que se especificaban las medidas concretas que habían de aplicarse, el organismo de ejecución correspondiente (el gobierno nacional, la organización regional u el sector privado) y el plazo para ello (12 meses a corto plazo o hasta tres años a medio plazo). Las medidas estaban encaminadas a liberalizar y facilitar el comercio, facilitar la inversión transfronteriza, mejorar las instituciones nacionales que habían de apoyar el proyecto, como los grupos de trabajo técnicos nacionales, y la preparación de medidas específicas que habían de abordar las organizaciones regionales para facilitar las actividades económicas intrarregionales. Una reunión ministerial celebrada en Kampala (Uganda) en agosto de 1993 examinó el programa y le dio el visto bueno. Los países participantes proceden en la actualidad a ejecutar el programa común. Los grupos técnicos de trabajo nacionales, compuestos por representantes del sector privado y funcionarios estatales, dirigen y supervisan la ejecución del programa común y ofrecen también servicios de asesoramiento a sus respectivos gobiernos sobre cuestiones al respecto. El proyecto podría aportar un considerable reforzamiento de la cooperación y la integración en Africa oriental y septentrional y en el océano Indico así como aumentar el grado de ejecución de las decisiones.

36. Es corriente que los Estados miembros no paguen las contribuciones anuales al presupuesto de las organizaciones subregionales y regionales, lo que supone un fuerte obstáculo a la ejecución de los programas de cooperación. Zimbabwe, sin embargo, ha sido uno de los poquísimos Estados miembros que ha pagado regularmente sus contribuciones presupuestarias a la OUA, la ZCP y la CODAM y a sus organizaciones asociadas. Ultimamente, no obstante, Zimbabwe ha dejado también de pagar o aplazado su pago. Por disponer de un PIB comparativamente mayor, Zimbabwe es uno de los principales contribuyentes al presupuesto de las organizaciones de cooperación por lo que su actitud no augura nada nuevo a estas organizaciones. Por ejemplo, se dice que las cámaras de comercio e industria de la ZCP y el Consejo de Comercio Regional de la CODAM son prácticamente inoperantes debido a las dificultades financieras, ya que la cámara de comercio e industria de Zimbabwe se sumó a las de otros países suspendiendo el pago de sus contribuciones.

37. Zimbabwe es uno de los principales participantes en el comercio intrarregional, como se examinó en el capítulo III. En consecuencia, el Gobierno, con la participación del sector privado, ha establecido un programa de desarrollo de las exportaciones dirigido a la región. Entre los diversos aspectos del programa figuran las medidas adoptadas en el contexto del programa de ajuste estructural como son la flexibilización del rigidísimo sistema de control de las importaciones, la participación en varias ferias de muestras regionales como las organizadas por la ZCP, la

celebración en Zimbabwe de la feria de muestra anual dirigida principalmente a los medios empresariales de la región y la realización de numerosas misiones comercial en la región en el marco del programa de promoción de las exportaciones de Zimbabwe financiado por la Unión Europea. Además, el Gobierno ha creado ZIMTRADE, organización principalmente encargada de promover las exportaciones de Zimbabwe gracias a la estrecha colaboración y cooperación con el sector privado del país.

38. Por lo que respecta a los programas de cooperación regionales, Zimbabwe es uno de los pocos países de la ZCP que ha llevado a efecto todas las reducciones arancelarias previstas en el programa de liberalización del comercio de la zona (véase el cuadro 2). Para facilitar dicho comercio, se instaló en Zimbabwe el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) que entró en funcionamiento en noviembre de 1992. El objetivo del sistema es simplificar la documentación y los trámites aduaneros, así como automatizar las aduanas; también se está instalando en varios países de la ZCP. Por lo que respecta a la codificación arancelaria, Zimbabwe utiliza el sistema armonizado. Zimbabwe figura también entre los pocos países de la ZCP que aplican los instrumentos para facilitar el comercio previstos en la zona. El seguro a terceras personas para vehículos de motor de la ZCP (tarjeta amarilla) y el documento para la declaración en aduanas del tránsito por carretera de la ZCP se están utilizando satisfactoriamente en Zimbabwe. El empleo de esos instrumentos por otros países de la ZCP y Botswana, Namibia y Sudáfrica podría suponer un mayor apoyo al comercio de Zimbabwe con esos países y un aumento del comercio intrarregional. Aparte de los instrumentos de la ZCP, la CODAM elabora en la actualidad un programa para el desarrollo del comercio interregional en el que Zimbabwe desempeñaría un importante papel en un futuro previsible.

39. En materia de pagos y finanzas, Zimbabwe apoyó la creación de la Cámara de Compensación de la ZCP. En sus primeros años de funcionamiento, la Cámara estuvo instalada en el Banco de Reservas de Zimbabwe, utilizando los servicios de apoyo administrativo y de otro tipo de éste. La Cámara dispone en la actualidad de locales propios. Su principal objetivo es facilitar los pagos por compensación entre los Estados miembros y reducir la necesidad de utilizar moneda extranjera en las transacciones comerciales intrarregionales. Zimbabwe ha sido el mayor usuario de la Cámara, ascendiendo sus transacciones, con exclusión de las transacciones en cheques de viaje, a 546 millones de unidades de cuentas de la ZCP desde el comienzo de la Cámara en 1984 hasta junio de 1992. Esto representa el 29% del valor total de las transacciones. Zimbabwe ha estado siempre en una situación excedentaria sumando las cantidades percibidas durante el período 341 millones de unidad de cuenta frente a los 206 millones que sumaron los pagos. Sin embargo, las transacciones de Zimbabwe, al igual que las de otros países, empezaron a disminuir en 1989 12/. Zimbabwe es también miembro del Banco de la ZCP pero sólo lo ha utilizado en limitadas ocasiones. En 1991 se negoció un sistema de financiación antes y después de los envíos por una cantidad de 10 millones de dólares de los EE.UU. con un banco comercial (ZIMbank), aunque posteriormente se agotaron esos fondos.

2. Plan de liberalización del comercio de la ZCP:
últimos acontecimientos

En enero de 1993 se suprimió el procedimiento de lista común de productos que podían acogerse al régimen arancelario preferencial, adoptándose en su lugar un nuevo sistema en cuya virtud podían disfrutar de este trato preferencial todos los productos que reunieran los requisitos estipulados en las normas de origen de la ZCP. Según estos requisitos, si el producto no era totalmente originario de uno de los países de la zona habría de tener por lo menos un 45% de valor añadido local o un contenido máximo de importaciones del 60%. Los Estados miembros acordaron también reducir en un 60% los derechos arancelarios y otros derechos de efecto equivalente en el comercio dentro de la ZCP para fines de octubre de 1993. Esto suponía otra serie de reducciones que colocaría la reducción total de los derechos en un 70%. A este fin Zimbabwe ha reducido los aranceles de la antigua lista común y trabaja en una ley para reducir el 60% de los derechos, como en el caso de Malawi, Sudán, República Unida de Tanzania y Uganda. Zambia y Kenya han publicado ya leyes de este tipo. Burundi, Eritrea, Etiopía, Djibouti, Mozambique y Rwanda tienen algunas dificultades para promulgar leyes sobre reducciones arancelarias.

Se están reduciendo drásticamente las barreras arancelarias al comercio dentro de la ZCP como consecuencia de la aplicación del plan de liberalización del comercio de la zona, así como de la liberalización general que tiene lugar en el contexto de los programas nacionales de reajuste estructural. Las barreras no arancelarias constituyen en la actualidad los obstáculos más importantes al comercio dentro de la ZCP y de ello se ocupa el plan de liberalización del comercio de la ZCP. Las licencias de importación y de exportación que con anterioridad habían obstaculizado gravemente el comercio dentro de la ZCP han sido ya totalmente suprimidas. Este es el caso por ejemplo de Zimbabwe. Estas licencias han sido eliminadas en todos los Estados miembros de la ZCP para todos los productos con excepción de unos pocos fundamentalmente a efectos de contabilidad y de registro de datos y no para poner obstáculos al comercio. Por diversas razones se han concedido exenciones a la liberalización del comercio a Botswana, Lesotho, Namibia, Seychelles y Comoras.

3. Recomendaciones del Comité del Foro sobre comercio e inversiones del G-15, 29 y 30 de junio de 1994, Harare, Zimbabwe

La reunión recomendó que para promover el comercio y el desarrollo entre ellos, los países miembros del G-15 deberían:

Medidas de promoción de las inversiones

a) Crear un ambiente favorable en el país, esforzándose por ofrecer estabilidad, una buena acogida a las inversiones e igualdad de trato a los inversores nacionales y extranjeros; b) asegurar que el registro de las inversiones fuera sencillo y lo más transparente posible, con un mínimo de trámites en lo relativo por ejemplo a seguridad, sanidad y medio ambiente; c) esforzarse por conseguir la liberalización plena de sus respectivos sistemas de control de cambios, la convertibilidad de las monedas, el libre movimiento de capitales, beneficios y rentas; d) abrir sus mercados al establecimiento de entidades comerciales de otros países; e) llevar a la práctica políticas que fomenten la movilización de la formación de capital nacional; f) establecer incentivos a las inversiones y regímenes fiscales favorables a la inversión; g) fomentar la desreglamentación nacional de sus economías con inclusión de los controles de precios, las políticas laborales y de salarios y las políticas financieras; h) adherirse a tratados bilaterales y multilaterales de protección de las inversiones como garantía y salvaguardia de los inversores extranjeros y de sus inversiones, con inclusión de los acuerdos para evitar la doble imposición; i) facilitar el libre movimiento del personal técnico y directivo relacionado con las operaciones de inversión; j) fomentar la privatización de las empresas estatales, abriéndolas a los inversores nacionales y extranjeros de conformidad con las necesidades y planes nacionales; k) fomentar la creación de instituciones tecnológicas y de investigación; l) fomentar el establecimiento de mercados nacionales de capital permitiendo el libre funcionamiento de las instituciones financieras extranjeras y las inversiones de cartera extranjeras; y m) aumentar la producción de las inversiones mediante la cooperación y la difusión de información a través de los organismos de promoción de las inversiones de los Estados miembros.

Medidas de promoción del comercio

a) De conformidad con lo estipulado en el GATT, asegurar la progresiva supresión de las barreras arancelarias y no arancelarias; b) establecer entre ellos acuerdos bilaterales y multilaterales de pagos; c) mejorar el transporte aéreo y las redes de comunicaciones entre los miembros del G-15 para facilitar el movimiento de los comerciantes. También es necesario mejorar los servicios de transporte marítimo de pasajeros y carga y hacerlos asequibles a los países sin litoral cuya situación es necesario seguir examinando; d) adoptar medidas encaminadas a armonizar la documentación comercial y de aduanas;

e) examinar el establecimiento de un banco de importación y exportación Sur-Sur y de entidades de reaseguro para facilitar las transacciones comerciales y proporcionar una adecuada cobertura de riesgos; f) procurar la participación en ferias de muestras y exposiciones y organizar también exposiciones monográficas y misiones de compra dentro y fuera de la región; g) procurar establecer relaciones lo antes posible con el Centro de Intercambio de Datos sobre Inversiones, Comercio y Tecnología del Sur (SITTDEC) cuya sede está ya en pleno funcionamiento; h) adoptar un punto de vista favorable respecto a los bienes y servicios de los Estados miembros del G-15; i) procurar simplificar los trámites para la obtención de visados al objeto de facilitar el libre movimiento de los comerciantes de buena fe entre los países del G-15; j) establecer zonas de elaboración de las exportaciones como estrategia para promover el comercio y las inversiones; k) aumentar la gama de bienes y servicios destinados al comercio habida cuenta de las notables mejoras de los bienes y servicios producidos en los países del G-15; y l) establecer sus propios organismos de promoción del comercio si todavía no lo han hecho. Debería alentarse a esos organismos a cooperar y establecer redes en varias esferas de promoción del comercio como son el estudio de mercados, la investigación de productos, etc.

40. En cuestiones relativas a las inversiones, Zimbabwe coopera en varios proyectos. El Gobierno está especialmente interesado en fomentar las inversiones en actividades productivas del país. Ha establecido un código de inversiones que fomenta las inversiones de manufacturas, agricultura y minería. La coordinación y promoción de las inversiones, tanto extranjeras como locales, se realiza a través del Centro de Inversiones de Zimbabwe. Creado en 1989, centraliza todas las gestiones, aprobando los proyectos de inversiones y emitiendo seguidamente las correspondientes licencias y permisos en relación con los proyectos aprobados. Estas medidas están fundamentalmente dirigidas a facilitar las inversiones extranjeras procedentes de fuera de la región. Las inversiones en Zimbabwe procedentes de la región son limitadas y tienen su origen fundamentalmente en Sudáfrica. Se ha notificado que las inversiones sudafricanas aprobadas a través del Centro de Inversiones de Zimbabwe desde su creación ha sido de unos 3 millones de dólares de Zimbabwe (600.000 dólares de los EE.UU.). Junto a las medidas nacionales, Zimbabwe ha firmado y ratificado la Carta sobre Empresas Industriales Multinacionales de la ZCP que constituye un valioso instrumento para facilitar las inversiones intrarregionales, ya que crea un marco para el desarrollo de las empresas mixtas que permite superar muchas de las limitaciones a las inversiones transfronterizas. La Carta se ocupa, por ejemplo, de las normas relativas al control de cambios, la participación de nacionales en las empresas y las garantías relativas a la protección de las inversiones que proporcionan las necesarias seguridades jurídicas a los inversores regionales ^{13/}. Sin embargo, todavía no se ha dejado sentir el efecto de estas medidas en las inversiones regionales. Zimbabwe ha empezado a invertir en proyectos dentro de la región, aunque esas inversiones son limitadas. Las inversiones efectuadas con divisas aportadas por Zimbabwe ascendieron a unos 26,6 millones de dólares de Zimbabwe (5,3 millones de dólares de los EE.UU.) entre 1986 y 1992 y estuvieron dirigidas

a Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia y Sudáfrica. Relacionado con las inversiones transfronterizas está el movimiento de personas, especialmente las dedicadas al comercio. A este respecto, Zimbabwe ratificó en 1991 un protocolo de la ZCP relativo a la atenuación y eventual eliminación de los requisitos del visado. Además, no se exige visado a los ciudadanos de Botswana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mauricio, Namibia, República Unida de Tanzania, Swazilandia, Uganda y Zambia, que visitan Zimbabwe.

41. Con respecto también a las inversiones, Zimbabwe es, dentro del Grupo de los 15, el coordinador del proyecto sobre comercio e inversiones encaminado a estimular la cooperación y los contactos entre los medios empresariales y entre éstos y los gobiernos. Para ello el Gobierno de Zimbabwe organizó una reunión del Comité del Foro sobre Comercio e Inversiones del G-15 en julio de 1994 en Harare, Zimbabwe. La reunión examinó y elaboró recomendaciones para aumentar las corrientes comerciales y de inversiones entre los Estados miembros (véase el recuadro 3).

42. Zimbabwe procede en la actualidad a la ejecución de proyectos de la CODAM. Por ejemplo, Zimbabwe está encargada del programa de seguridad alimentaria de la CODAM, por lo que ha establecido al efecto una dependencia específica como se expuso en el párrafo 27. Durante la sequía de 1991/1992, la dependencia intervino enérgicamente para alentar a los Estados miembros de la CODAM a dar una respuesta colectiva a la crisis. Gracias a sus propios esfuerzos, ayudada por la dependencia, y a la respuesta positiva de la comunidad internacional, la CODAM movilizó 5,67 millones de toneladas de importaciones de cereales de un total de 7 millones de toneladas necesitadas. De estos 5,67 millones de toneladas se entregaron 5,16 millones. Constituye éste otro ejemplo de los esfuerzos colectivos de la subregión para que los alimentos importados se entreguen verdaderamente a las zonas necesitadas. Implica la estrecha cooperación y colaboración entre los Estados miembros en el transporte, dirección y entrega final de los alimentos a la región y dentro de ésta. La función de asegurar la cooperación y colaboración corrió a cargo de la Dependencia. Como consecuencia de esta experiencia, ha aumentado la prioridad concedida a la seguridad alimentaria en las políticas nacionales de los Estados miembros y la importancia de la Dependencia de Seguridad Alimentaria de la CODAM.

VI. CONCLUSIONES

43. Para que Zimbabwe obtenga el máximo provecho de su participación en los diversos planes y programas de CEPD, posiblemente tenga necesidad de elaborar con carácter general una política coherente y una capacidad de gestión de la CEPD. En el marco de esa política se reflejaría y recogería plenamente la adhesión del país del país a la CEPD, especificándose que se trata de una esfera de prioridad nacional, se establecerían las dimensiones interregionales, regionales y subregionales para ayudar a determinar y definir los intereses específicos de Zimbabwe (económicos, comerciales y de otro tipo) y la forma de mejor promoverlos y acomodarlos en el cuadro de las iniciativas y acuerdos de cooperación de la CEPD, y se formularían y pondrían en práctica las necesarias estrategias para conseguirlos. Concretamente, una de las principales tareas con que se enfrenta el Gobierno cuando trata de

abordar el problema del crecimiento de las exportaciones a largo plazo, es aprovechar las oportunidades de exportación existentes, así como las que se espera que surjan en el futuro en condiciones de acceso preferencial a los mercados en la ZCP, la CODAM, la Comunidad Económica Africana, el SMPC y el Grupo de los 15, y en virtud de acuerdos internacionales como las Convenciones de Lomé.

44. La función del departamento de planificación es importante a este respecto, como se subrayó en un informe sobre Africa con las siguientes palabras: "Deberían rehabilitarse los departamentos de políticas y planificación y donde no existieran o hubieran sido abolidos, restablecerlos en los ministerios de planificación con el principal objetivo de tener en cuenta e introducir sistemáticamente el aspecto relativo a la integración económica africana en todas las estrategias y políticas de desarrollo así como en todos los programas y proyectos. Los departamentos de planificación deberían definir, en cooperación con otros ministerios sustantivos, las esferas en que el país goza de ventajas comparativas frente a otros países miembros" 14/. Puede sugerirse que la Comisión de Planificación de Zimbabwe, establecida en 1992, sea uno de los principales miembros del comité interministerial de coordinación de la CEPD. También cabría sugerir que se consultara a la Comisión sobre la mayoría de las cuestiones relacionadas con la elaboración de proyectos relativos al sector público en el ámbito regional, ya que a ella incumbe la preparación y la presentación al Gobierno de estos proyectos a nivel nacional, lo que incluiría también a los proyectos sobre infraestructura regional. Otra ventaja de la Comisión de Planificación es que tiene una visión global y multisectorial de todas las propuestas de proyectos del sector público y se encuentra por ello en condiciones de enjuiciarlas debidamente.

45. También hay necesidad de una capacidad institucional efectiva y eficaz a nivel nacional que permita mejorar la capacidad de Zimbabwe para gestionar con mayor efectividad su participación en los programas de CEPD, tratar cuestiones estratégicas de las relaciones económicas a nivel subregional, regional e interregional -como son la formulación, ajuste, negociación y ejecución de políticas comerciales- y aprovechar las oportunidades que surjan para generar unas mayores corrientes comerciales y de inversión, entre otras posibilidades. Las obligaciones relativas a la gestión de la CEPD están en Zimbabwe diseminadas entre varios ministerios; ello implica la designación de centros de coordinación, a diversos niveles, para las distintas agrupaciones económicas y/o distintos sectores de cooperación. La razón de esta dispersión es atribuir al ministerio del sector sustantivo el cuidado de la cooperación dirigida a su sector. Con ello parece haberse facilitado la ejecución por Zimbabwe de decisiones y programas de CEPD. Sin embargo, este sistema descentralizado tiene algunos inconvenientes, habiéndose debilitado sus premisas fundamentales como consecuencia de los nuevos acontecimientos.

46. En estas circunstancias, ha surgido la necesidad de reestructurar el mecanismo institucional para gestionar la participación en la cooperación y la integración entre países. Parece, en realidad, necesario el establecimiento en el gobierno de instancias concretas de cooperación económica, subregional, regional e interregional dotadas de capacidad técnica a las que se confiaría la coordinación, supervisión, seguimiento, evaluación

y la presentación de informes en relación con la ejecución de las decisiones y programas de CEPD. Para llegar a esta conclusión son varias las consideraciones que se tienen en cuenta. Una es la posibilidad de centralizar el mecanismo institucional en un solo ministerio, en vez de diluirlo entre varios ministerios, para dirigir con carácter general la coordinación, supervisión, evaluación y presentación de informes en relación con la aplicación de las decisiones. La coordinación a nivel multisectorial, a diferencia de la coordinación sectorial, ayuda a mantener la coherencia entre las decisiones adoptadas. Otra observación es que el ministerio encargado de la coordinación de la CEPD ha de estar situado en los escalones superiores de la jerarquía estatal. De esta forma el ministerio tendría peso político para "persuadir" a los otros ministerios para que les prestasen ayuda y participasen en los programas de CEPD y evitar al mismo tiempo las rivalidades interministeriales. Es importante, por último, que el mecanismo institucional disponga del apoyo burocrático necesario para desempeñar sus funciones.

47. Del anterior análisis se deducen las siguientes conclusiones (véase también el anexo, sección A, en el que se reproducen algunas propuestas en este sentido para la región africana tomadas de un estudio anterior). Nada se opone a que las estructuras nacionales de CEPD se atribuyan a un auténtico ministerio de cooperación e integración económica, como sucede en Etiopía, que ha creado un Ministerio de Cooperación Económica. De no ser así, la CEPD podría encargarse a uno de los siguientes ministerios no sectoriales de rango elevado: la Oficina del Vicepresidente (como es el caso en Kenya); la Oficina del Primer Ministro; la Comisión de Planificación; o el Ministerio de Relaciones Exteriores. En estos casos, podrían establecerse órganos institucionales concretos de CEPD (de preferencia un departamento ministerial) a los que se dotaría de los servicios administrativos necesarios y del personal adecuado para el desempeño de las correspondientes funciones. Con ello se contribuiría también a aumentar la prioridad que el Gobierno concede a la CEPD.

48. Por lo que respecta a las funciones del ministerio/departamento de cooperación económica, posiblemente haya que especificarlas y delimitarlas claramente para evitar la duplicación con otros órganos estatales. Se sugiere que una de las funciones podría ser la de una "oficina de correos" para encauzar las comunicaciones, como en la actualidad hace el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta función de centro de coordinación es importante ya que sirve de puente entre el Gobierno y las organizaciones de CEPD para mantener una corriente regular y continua de información. Otra función es la de coordinación. Hay necesidad de asegurar la coordinación entre los ministerios pertinentes sobre cuestiones de política, la ejecución de las decisiones y programas, y la supervisión de los progresos realizados. Podrían formar parte del equipo de coordinación interministerial el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio e Industria, el Ministerio de Tierras, Agricultura y Desarrollo Hídrico, la Comisión de Planificación y el Banco de Reservas de Zimbabue. El ministerio/departamento podría también tener un grado suficiente de conocimientos especializados en CEPD para intervenir rápidamente cuando se requiriera ayuda con urgencia, a la que posteriormente podría sumarse el adecuado respaldo del ministerio del ramo cuando procediera. Para ello el ministerio/departamento en cuestión

dispondría de personal especializado en comercio, finanzas y pagos, industria y agricultura. En la práctica ello supone la creación de un equipo de expertos multidisciplinario.

49. La creación del ministerio/departamento de cooperación económica y su ulterior dotación de personal, suscita la cuestión de los recursos en un momento en que la mayoría de los gobiernos, entre ellos el de Zimbabwe tropiezan con dificultades económicas. Teniendo esto en cuenta, no sería excesivamente costoso establecer el nuevo ministerio/departamento si el equipo se forma con funcionarios de los distintos ministerios sectoriales. La reestructuración de los recursos existentes para asignarlos al mecanismo de cooperación económica evita la creación de una nueva estructura administrativa y reduce al mínimo los gastos.

1/ "Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre su 38º período de sesiones, segunda parte", 21 de abril a 7 de mayo de 1992, anexo B, Atribuciones de las Comisiones Permanentes (TD/B/1323 (vol. II)).

2/ La ZCP fue reemplazada en 1994 por el Mercado Común para Africa Oriental y Meridional.

3/ Caribbean Engineering and Mangement Consultant Limited, "Study to determine technical assistance needs for implementation of Caribbean Community decisions in members States" (30 de mayo de 1994), párrs. 24 a 26.

4/ Ibíd., párrs. 77 a 104, donde se pone de relieve este aspecto.

5/ "Cross-Border Initiative - Eastern and Southern Africa and Indian Ocean: Workshop to facilitate cross-border trade, investment and payments in eastern and southern Africa and the Indian Ocean, Harare, Zimbabwe, December 1992", editado por la Comisión de la Comunidad Europea, págs. 585 y 586.

6/ Sin embargo, los productores sudafricanos presionan a su Gobierno para obtener protección contra las importaciones a bajo precio provenientes de Zimbabwe.

7/ "Cross-Border Initiative...", págs. 588 y 589.

8/ El Plan de Acción de Lagos para el Desarrollo Económico de Africa (1980-2000) y el Acta Final de Lagos fueron aprobados por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA en 1980. En estos dos documentos se establecen directrices con arreglo a las cuales los países africanos promoverán individual y colectivamente el desarrollo económico. Se puso de relieve en forma colectiva la consolidación del espacio económico africano mediante la integración. En tal sentido, en el Acta Final de Lagos se presenta un plan para la creación de la Comunidad Económica Africana.

9/ Un análisis somero pero amplio de los logros de la ZCP y de las nuevas oportunidades comerciales y de desarrollo que se presentan en virtud del MECAMO figura en la exposición (TD/B/CN.3/GE.1/Misc.2) presentada por el Secretario General de la ZCP al Grupo Intergubernamental de Expertos en cooperación económica entre países en desarrollo en su primer período de sesiones, 27 de junio a 1º de julio de 1994.

10/ Comisión Económica para África, "National Structures and Machinery for Economic Integration in Africa: A Preliminary Evaluation and Prospective Study" (ECA/ECO/93/010), julio de 1993, págs. 13 y 14.

11/ Véase "Cross-Border Initiative..."

12/ Ibíd., pág. 574.

13/ Para ofrecer garantías todavía mayores a las inversiones internacionales, Zimbabwe se ha adherido a: i) el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, 1965; ii) la Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrarias Extranjeras, de Nueva York, 1958; y iii) el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, 1985.

14/ ECA/ECO/93/010, pág. 15.

Anexo

A. PROPUESTAS DE RACIONALIZACION Y AUMENTO DE LA EFICACIA DE LAS ESTRUCTURAS Y MECANISMOS NACIONALES EN AFRICA

La integración económica debería constituir el centro de las estrategias y políticas de desarrollo nacional. Para ello: a) cada Estado miembro de la OUA debería crear sistemáticamente un departamento ministerial encargado de la cooperación regional y la integración económica. Cuando ya exista deberían reforzarse considerablemente sus conocimientos técnicos y sus capacidades para coordinar los esfuerzos nacionales encaminados a la integración; b) deberían rehabilitarse los departamentos de políticas y planificación y en donde no existan o hayan sido suprimidos restablecerlos en los ministerios de planificación con la principal finalidad de tener en cuenta e introducir sistemáticamente el aspecto de la integración económica africana en todas las estrategias y políticas de desarrollo así como en todos los programas y proyectos. Los departamentos de planificación deberían definir, en cooperación con otros ministerios sustantivos, las esferas en que el país goza de ventajas comparativas frente a los demás países miembros; y c) deberían revisarse los acuerdos de cooperación bilateral y multilateral y hacer concordar su contenido con el imperativo de integración económica africana.

La organización, el ámbito de competencia y las capacidades operacionales de las estructuras nacionales deberían estar a la altura de las obligaciones atribuidas. Entre las medidas en ese sentido podrían citarse: a) la conveniencia de encargar también al Ministerio de Integración Económica y Cooperación Regional la cooperación económica bilateral con otros Estados africanos para que sigan siendo compatibles la cooperación económica bilateral y la multilateral regional; y b) la determinación con el máximo cuidado de la jurisdicción y las facultades del Ministerio de Cooperación regional e integración económica y de la relaciones de éste con otros departamentos ministeriales, especialmente los ministerios de relaciones exteriores, finanzas y planificación económica, así como con los organismos nacionales competentes.

Deberían establecerse las estructuras adecuadas para sustentar una corriente constante y constructiva de información y comunicaciones entre los gobiernos y las secretarías de las organizaciones de la comunidad. Todo Estado miembro debería estar representado en la comunidad económica subregional de la que es miembro y eventualmente en la Comunidad Económica Africana por un representante permanente que en un principio debería ser el embajador del país acreditado ante las autoridades del gobierno en el que esté situada la sede de la comunidad. La representación tendría dos objetivos fundamentales: desde un punto de vista

individual, cada misión permanente proporcionaría un canal para la transmisión de documentos, informaciones y comunicaciones entre la secretaría de la comunidad y el gobierno del Estado representado; desde un punto de vista colectivo, los representantes permanentes constituirían un consejo permanente de la comunidad encargado de supervisar día a día los problemas de la comunidad y de preparar, mediante negociaciones, soluciones comunitarias a la luz de las instrucciones y directrices recibidas de los distintos gobiernos.

La secretaría de la comunidad debería contar con medios estructurales para intervenir y asegurar el respeto por el gobierno de la normativa comunitaria. Los centros de coordinación nacionales, como los existentes en Africa oriental, podrían, con el tiempo, reproducirse y agrandarse hasta convertirse en oficinas de información comunitarias que representasen a la secretaría de la comunidad con carácter permanente ante cada gobierno. El primer objetivo de estas oficinas es informar a los ciudadanos, las empresas y los grupos socioeconómicos de los Estados miembros sobre todos los aspectos de la legislación, políticas y actividades comunitarias. El segundo objetivo será informar a la secretaría de la comunidad sobre el cumplimiento por los gobiernos nacionales y los agentes económicos de las normas comunitarias y con carácter más amplio sobre cuanto acontece en los Estados miembros.

Fuente: ECA/ECO/93/010, págs. 13 a 25.

B. CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro 1

Indicadores económicos generales: Zimbabwe y otros países del Africa septentrional

País	Población		Superficie (en km ²)	PIB (1990)		Tasa media de crecimiento anual del PIB total real, 1980-1990 (en porcentaje)
	Total (1990) (en miles)	Tasa media de crecimiento anual (1970-1990) (en porcentaje)		Total (en millones de dólares de los EE.UU.)	Por habitante (en dólares de los EE.UU.)	
Zimbabwe	9 947	3,2	390 580	6 070	610	3,4
Angola	9 194	2,5	1 246 700	7 788	847	6,4
Botswana	1 238	3,5	581 730	2 815	2 274	9,9
Lesotho	1 747	2,5	30 350	544	311	4,2
Malawi	8 504	3,2	118 480	1 860	219	2,8
Mozambique	14 200	2,1	801 590	1 440	101	-0,7
Namibia	1 439	2,9	824 290	2 038	1 417	1,2
Sudáfrica	37 959	2,7	1 221 040	101 963	2 686	1,4
Swazilandia	751	3,0	17 360	705	938	2,8
Tanzanía	25 993	3,3	945 090	2 542	98	2,8
Zambia	8 122	3,4	752 610	4 208	518	0,8
Países de Africa en desarrollo*	602 911	2,9	29 072 003	376 289	624	2,0

Fuente: UNCTAD, *Handbook of international trade and development statistics, 1992* (publicación de las Naciones Unidas).

* Con exclusión de Sudáfrica.

Cuadro 2

Componentes y procedencia del producto interno bruto de Zimbabwe*, 1990

	Porcentaje del PIB total
1. Componente	
Consumo final estatal	30
Consumo final privado	53
Inversiones fijas	16
Exportación de bienes y servicios	35
Menos importación de bienes y servicios	33
PIB a precios de mercado	100
2. Procedencia	
Agricultura	13
Industria	33
Total	23
Manufacturas	2
Construcción	53
Servicios	53
PIB a costo de factores	100

Fuente: UNCTAD, Handbook of international trade and development statistics, 1992 (publicación de las Naciones Unidas).

* El PIB total fue de 15.174 millones de dólares de Zimbabwe en 1990.

Cuadro 3

Estructura de las exportaciones y las importaciones de Zimbabwe, 1990

	Estructura de las exportaciones por principales categorías (en porcentaje del total)	Estructura de las importaciones por principales categorías (en porcentaje del total)
Todos los artículos alimentarios	44,1	3,7
Materias primas agrícolas	7,3	2,6
Combustibles	0,7	15,6
Minerales y metales	15,9	2,4
Bienes manufacturados, de los cuales:	30,9	72,8
Productos químicos	1,7	15,5
Otros bienes manufacturados	25,6	20,1
Maquinaria y equipo	3,6	37,2
Sin determinar	1,1	2,9
Total	100	100
Recordatorio:		
Valor total (en millones de dólares de los EE.UU.)	1 467,6	1 851,4
Tasa media de crecimiento anual:		
1970-1980	12,9	10,9
1960-1990	1,9	0,3

Fuente: UNCTAD, Handbook of international trade and development statistics, 1992 (publicación de las Naciones Unidas).

Cuadro 4

Destino de las exportaciones y procedencia de las importaciones de Zimbabwe, 1990

(En porcentaje)

	Destino de las exportaciones	Procedencia de las importaciones
Países desarrollados con economía de mercado	73,4	76,9
Europa	44,1	32,3
CEE	41,0	27,2
Estados Unidos y Canadá	7,3	12,5
Japón	5,5	4,6
Otros	16,6	27,6
Europa oriental	0,6	1,0
Países socialistas de Asia	1,8	2,0
Países y territorios en desarrollo	23,9	7,0
América	0,7	1,3
Africa	17,2	2,3
Asia occidental	0,4	0,1
Asia septentrional y sudoriental	4,4	3,1
Todo el mundo (en millones de dólares de los EE.UU.)	1 467,6	1 851,4

Fuente: UNCTAD, Handbook of international trade and development statistics, 1992 (publicación de las Naciones Unidas).

Cuadro 5

Deuda y servicio de la deuda a largo plazo de Zimbabwe

Año	Deuda pendiente		Servicio de la deuda	
	Total (en millones de dólares de los EE.UU.)	Porcentaje del PIB	Total (en millones de dólares de los EE.UU.)	Porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios
1987	2 696	50,2	477	28,9
1988	2 371	40,5	561	30,0
1989	2 392	40,7	431	22,8
1990	2 661	44,8	410	22,1

Fuente: UNCTAD, Handbook of international trade and development statistics, 1992 (publicación de las Naciones Unidas).

Sra. Rose Mazula, Dependencia de Supervisión y Ejecución

Sr. S. M. T. Malaba, Director General, Investigación y Políticas
Económicas, Banco de Reservas de Zimbabwe

Sr. J. P. Mangudya, Director, Políticas y Programación

Sr. M. S. Mbonela, Secretario Ejecutivo, Cámara de Compensación de la ZCP

Sr. T. Omolo Onyango, analista financiero principal, Banco Africano de
Desarrollo, Oficina Regional para Africa septentrional

Sr. Kapil Kapoor, economista residente superior, Misión del Banco Mundial
en Zimbabwe

Sr. (Ted) E. S. Makoni, Presidente, Cámara de Comercio Nacional de
Zimbabwe

Sr. J. M. D. (Hans) Saungweme, Director

Sr. M. L. Sifelani, Director Ejecutivo, ZimTrade

Sra. Stella Mushiri, analista de estudios comerciales

Sr. A. M. Rukobo, Director, Instituto de Estudios sobre Desarrollo,
Universidad de Zimbabwe

Sr. Mangosuth C. Halimana, investigador.
