

CONVERTIBILIDAD LIMITADA ENTRE MONEDAS DE PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA DE AFRICA OCCIDENTAL

Ante Cicin-Sain*
Jorge Marshall**

EXTRACTO

En este trabajo se plantean las medidas de ajuste y las políticas para la liberalización de los controles cambiarios y de otras restricciones que resultan necesarias para alcanzar una convertibilidad limitada de las monedas entre Estados miembros de la Comunidad Económica de los Estados de Africa Occidental. En particular, se enfatiza la necesidad de ampliar y reforzar los mecanismos de pago como, asimismo, la de establecer sistemas de crédito más eficientes.

ABSTRACT

In this paper, measures and policies in order to liberalize exchange controls and other institutional constraints as to attain a limited monetary convertibility among the countries forming the Economic Community of West African States are discussed. Particular emphasis has been put into the necessity of extending and strengthening the means of payment as well as into the establishment of more efficient credit systems.

*Profesor Universidad de Zagreb.

**Profesor e investigador del Departamento de Economía.

CONVERTIBILIDAD LIMITADA ENTRE MONEDAS DE PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA DE AFRICA OCCIDENTAL

Ante Cicin—Sain
Jorge Marshall

I. INTRODUCCION

Varias agrupaciones de países en desarrollo han iniciado en las últimas décadas procesos de integración económica, cuyo objetivo es lograr un intercambio mayor entre ellos a fin de inducir economías de escala en muchas actividades productivas y, de esta manera, acelerar su crecimiento económico. Tal vez, una imagen para ello fue el proceso de la unión aduanera (*zollverein*) que los estados alemanes realizaron antes de su unificación política y que contribuyó poderosamente al desarrollo económico de esa región a partir de mediados del siglo pasado; y, en tiempos más recientes, los éxitos innegables que han podido exhibir los países de la Comunidad Económica Europea, después de la segunda guerra mundial.

Desafortunadamente, los resultados de los esfuerzos integracionistas a que nos referíamos al comenzar son hasta el momento bastante exigüos. No obstante ello, las restricciones que el sector externo ha presentado en los últimos años a la consecución de políticas más activas de desarrollo, vuelve a poner en el tapete de la discusión técnica la manera de revitalizarlos, tal vez, intentando nuevas avenidas, y planteándose objetivos menos ambiciosos. Si persisten los problemas de estancamiento o de lento desarrollo en los centros industriales y los flujos de financiamiento se reducen considerablemente de los niveles que tuvieron hasta hace poco, la expansión del comercio interregional puede contribuir a reducir en buena medida dichas restricciones.

El campo de la integración financiera --mecanismos de pagos, financiamientos, prácticas restrictivas y coordinación de políticas especialmente cambiarias-- es uno en que, tal vez, podrían esperarse más progresos. Ha existido conciencia de la importancia que esto tiene para la integración, de los obstáculos que ofrecen a ella mecanismos financieros inadecuados y la falta de

coordinación de las políticas nacionales; o de las obstrucciones que para éste implican bruscas y excesivas variaciones en las tasas efectivas de cambio entre distintos países o de la aplicación de medidas restrictivas al intercambio o a los pagos intrarregionales, impuestos por razón de desequilibrios externos globales. Lo que se ha realizado hasta ahora en muchas partes aparece como positivo, aunque hay mucho campo para progresar; y las experiencias que pueden recogerse en algunas zonas del globo pueden ser útiles para otras.

Por este motivo, los autores del presente trabajo desean hacer conocer al público latinoamericano los contenidos esenciales del informe que prepararon para los países que constituyen la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS)¹ sobre "las medidas de ajuste y las políticas para la liberalización de los controles cambiarios y de las restricciones que sean necesarias para alcanzar una convertibilidad limitada de las monedas entre los Estados miembros de ECOWAS". El informe se elaboró después de una visita de los autores al Secretario Ejecutivo de ECOWAS, al Banco Central de los Estados de África Occidental (BCEAO),² a los Bancos Centrales de Sierra Leona y de Nigeria, y al Centro Africano de Estudios Monetarios (Dakar). Los autores fueron acompañados en estas visitas por funcionarios de dichas organizaciones y contaron con valiosa ayuda y consejo de ellos, igualmente que de funcionarios de UNCTAD en Ginebra, que están familiarizados con los problemas económicos africanos.

Después de dar algunas informaciones de carácter general sobre las economías de los países que forman la Comunidad, se referirán las características, problemas y distorsiones del comercio interregional y las restricciones cambiarias y de pagos existentes en la región. A continuación se definirán principios y posibles etapas de un proceso de convertibilidad limitada de las monedas. En seguida, se hará mención a los mecanismos de pagos y a los problemas que éstos presentan, para hacer después sugerencias sobre su ampliación y reforzamiento. Igualmente se tratará la necesidad de establecer sistemas de crédito más eficientes y los arreglos institucionales para coordinar y armonizar políticas.

2. ANTECEDENTES GENERALES

En el año 1975 se celebró el Tratado de Lagos (capital de Nigeria) entre dieciséis países de África Occidental para establecer, entre ellos, una Unión Aduanera en el plazo de 15 años. El tratado prevé una armonización

¹El nombre en inglés de la Comunidad es Economic Community of West African States (ECOWAS), abreviatura que se usará en el resto del artículo para referirse a ella.

²Este Banco Central, que actúa como tal para seis países de la región: Benin, Costa de Marfil, Niger, Senegal, Alto Volta y Togo —todos ellos ex colonias francesas—, emite una moneda común, el franco CFA, para todos ellos.

de las tarifas externas en el período de 1981-89 y la eliminación de todas las tarifas y otros obstáculos al comercio intrarregional. Además, contempla la realización de la convertibilidad de las monedas de la región.

Los países que han adoptado el nombre de ECOWAS, como ya se expresó, ocupan geográficamente la parte sur de la gran saliente occidental del continente africano. Difieren entre ellos muy notablemente en tamaño geográfico y en población; en grado de desarrollo económico; en idiomas y en religión; en orientación política; y las demarcaciones de los estados corresponden a decisiones arbitrarias que tomaron las potencias colonizadoras, las que no consideraron para nada las pertenencias tribales o las lenguas de sus poblaciones. Oficialmente se utilizan en estos países —además de los dialectos locales que son numerosos— tres lenguas europeas: el inglés, el francés y el portugués. Este último cubre dos de los estados más pequeños, de independencia reciente (1975) Guinea-Bissau y Cabo Verde (un conjunto de pequeñas islas a unos 400 kms. al oeste de Dakar), que entre ambos tienen un poco más de un millón de habitantes. Los países que fueron antiguas colonias de Gran Bretaña son Nigeria, Ghana, Sierra Leona y Gambia. Este último es una pequeña lengüeta enclavada en Senegal, a lo largo del río Gambia, no mucho mayor que los estados portugueses. Nigeria, por otra parte, sobrepasa con mucho a todos los demás países de la Comunidad, en población, riqueza global y dimensión del comercio exterior. En 1978 se estimaba que tenía 80 millones de habitantes de un total de 140 de los 16 países de ECOWAS; su producto nacional bruto, en el mismo año, se calculaba que ascendía al 70 por ciento del total de la región; y sus importaciones, en 1981 (la mayor parte de la exportación de Nigeria es petróleo), alcanzaban a 18.000 millones de dólares, comparadas con un total de alrededor de 10.000 millones para todos los otros 15 países sumados. De los demás países de habla inglesa, Ghana es el segundo en población, y tiene un desarrollo económico e industrial que está entre los más elevados de la región. Liberia, también de lengua inglesa, fue formado por los Estados Unidos en la primera mitad del siglo XIX y fue uno de los primeros estados africanos independientes (1847), aunque hasta ahora se encuentra bajo gran influencia norteamericana. Los países francófonos — Benin, Costa de Marfil, Niger, Alto Volta, Togo, Mali, Mauritania, Guinea y Senegal— tienen en conjunto alrededor de 40 millones de habitantes, comprenden tres de los estados de mayor extensión geográfica, cubriendo una buena porción del desierto del Sahara (Mauritania, Mali y Niger) y algunos de los más pobres, entre los que además de Mali y Niger habría que mencionar al Alto Volta, Guinea y Benin.

Cabría hacer presente que al visitar algunos países de ECOWAS, se obtiene la impresión de que las estadísticas oficiales que elaboran las instituciones internacionales probablemente subestiman el nivel del producto, debido a que existe una cantidad considerable de actividades económicas que no son

registradas, lo cual no debe interpretarse como que la pobreza en ellos no sea muy grande, mucho más grande que la que uno puede ver en muchos países de los más pobres de la América Latina.

Seis de los países ex colonias francesas (Benin, Costa de Marfil, Niger, Senegal, Alto Volta y Togo) constituyen actualmente una unión monetaria, con un Banco Central, Banque Centrale des Etats de L'Afrique Ouest (BCEAO), que ejerce sus funciones sobre toda la región y que mantiene un acuerdo especial con Francia, que participa en la directiva del Banco. Los países que forman la unión tienen una sola moneda, el franco CFA, convertible a una tasa fija con el franco francés y carecen de autonomía monetaria. El crédito que puede extenderse en cada país de la región es materia de decisiones comunes, una vez que se han definido ciertos objetivos de balanza de pagos y el gobierno francés proporciona los créditos de balanza de pagos, que puedan ser necesarios para llevar a cabo el programa convenido.

Dentro de la región, cuatro países —Nigeria, Senegal, Costa de Marfil y Ghana— sobresalen por ser los más adelantados, en cuanto a su grado de desarrollo relativo.

La producción de ECOWAS está concentrada en alimentos y artesanía tradicional que sirve las necesidades básicas y en la explotación de productos de la agricultura tropical, oleaginosas, pesca y minerales que son la base de las exportaciones. El desarrollo de la industria es, en general, muy incipiente, pero en algunos países se registran ya algunos procesos manufactureros más desarrollados.

Entre los productos agrícolas debe mencionarse el arroz, el maíz y, en algunos países, el trigo, el sorgo, el maní, el algodón, dátiles, batatas, frijoles, caña de azúcar, café, cacao, caucho, bananos, tabaco y cítricos.

La ganadería en todas sus formas y la pesca son importantes en todos los países; esta última, en los no mediterráneos. Igualmente lo es el aserradero de maderas.

Entre las producciones minerales cabe destacar: la sal, el hierro, el cobre, el estaño, el oro, el uranio (Niger es uno de los principales productores del mundo no comunista), el manganeso, la bauxita, el cinc y los diamantes. Nigeria es un importante productor de petróleo.

Aparte de las artesanías tradicionales, hay en muchos países cierto desarrollo manufacturero que se concentra en elaboración de tejidos de algodón, calzado, cemento, cerveza, azúcar, aceites vegetales, cigarrillos, elaborados de la pesca y, en países más avanzados, bicicletas, radioreceptores, televisores, derivados del petróleo, productos químicos, etc.

En muchos de los países hay buenas facilidades para el turismo.

El ingreso por habitante (estimado por el Banco Mundial para el año 1978) era de 464 dólares de ese año y de solamente 337, si se elimina a Nigeria del grupo. Los extremos por países van desde 840 dólares para la Costa de Marfil hasta un mínimo de 120 dólares para Mali. Pareciera que estas cifras subestiman el valor del producto real, no obstante lo cual ECOWAS comprende algunas regiones de la mayor pobreza de todo el mundo.

La mayor parte de las exportaciones de estos países van a los países desarrollados y principalmente a las antiguas metrópolis con las cuales subsisten aún numerosos lazos, no solamente comerciales, sino que también culturales, los cuales se acentúan por el idioma común.

Los principales productos de exportación, por países, son los siguientes:

Benin: Palma, algodón, cacao.

Cabo Verde: Sal, mariscos, pescados y bananas.

Gambia: Maní.

Ghana: Cacao, maderas, aluminio y algo de oro.

Guinea: bauxita y aluminio.

Guinea-Bissau: maní y palma.

Costa de Marfil: Café, cacao y maderas.

Liberia: Mineral de hierro, madera, caucho, diamantes, café, cacao y palma.

Mali: Algodón (50%), maní, cereales y ganado.

Mauritania: Mineral de hierro y pescado.

Niger: Concentrados de uranio, ganado, maní, algodón y vegetales.

Nigeria: Petróleo.

Senegal: Maní, fosfatos y otros fertilizantes, pescado, mariscos y productos industriales.

Sierra Leona: Minerales (diamantes) y productos de la agricultura tropical.

Togo: Fosfatos, cacao y café.

Alto Volta: Ganado, algodón, oleaginosas, vegetales y frutas.

En ECOWAS pueden encontrarse las más diferentes orientaciones políticas y en consecuencia de organización y dirección de la política económica, aparte de las circunstancias de que coexistan gobiernos democráticos o de apariencia democrática y dictaduras militares.

Por un lado, un grupo de países³ descansa fuertemente en formas socialistas de dirección de la actividad económica, con planificación compren-

³Benin, Guinea, Cabo Verde, Guinea-Bissau.

siva y una gran cantidad de empresas importantes de propiedad pública. En ellos también la producción agrícola está organizada en forma de cooperativas y los controles estatales, especialmente sobre los precios y los cambios, son instrumentos básicos de la política económica. Algunos de los gobiernos de estos países se proclaman como democracias populares o dicen ser marxistas leninistas. Ghana, que también puede ser considerado como perteneciente a este grupo, tiene, sin embargo, una planificación menos comprensiva y la propiedad pública prevalece allí en menor grado.

Un segundo grupo que está constituido por antiguas colonias francesas, menos Benin y Guinea que fueron incluidos en el grupo anterior, tienen regímenes económicos moldeados de Francia, con planificación indicativa, con muchas regulaciones consagradas en la legislación, pero aplicadas con liberalidad. Son fundamentalmente economías de mercado. Ellos son los países que integran el Banco Central de los Estados del África del Oeste (BCEAO),⁴ menos Benin, y además Mali y Mauritania.

Por último, el resto de los países son fundamentalmente economías de mercado, lo cual no excluye cierta cantidad de propiedad pública y también alguna planificación y controles, los cuales se han acentuado en países que han sufrido recientemente agudos problemas de balanza de pagos. Países de este grupo son Nigeria, Gambia, Sierra Leona y Liberia, es decir, todos los países de habla inglesa del grupo, menos Ghana.

3. EL COMERCIO INTRARREGIONAL Y EL SISTEMA RESTRICTIVO

3.1. Comercio Intrarregional

El comercio registrado⁵ entre los países ECOWAS es sorprendentemente bajo y no hay indicios visibles de que tienda a crecer más rápidamente que su comercio global. Para todos los países, tomados en conjunto, en el período 1975-81 ha permanecido relativamente estable, alrededor de 4 por ciento del comercio global. Hay eso sí diferencias considerables entre los distintos países. Para el grupo de la Unión Monetaria de África del Oeste, como también para Gambia y Mali fluctúa entre el 10 y el 15 por ciento; en cambio, para Cabo Verde, Guinea, Liberia y Nigeria promedia menos del 2 por ciento. También registran porcentajes bajos Guinea Bissau, Mauritania y

⁴ Véase nota 2.

⁵ Las estadísticas compiladas de comercio tienen incuestionables defectos y entre ellos el más importante es que no hay estimaciones del "comercio fronterizo" o "comercio tradicional", como se le llama también en África. Este es muy importante para varios países de la región. Las estadísticas de exportaciones son menos confiables que las de importaciones; también hay distintos grados de confiabilidad, según los países. Las cifras del estudio provienen de *IMF, Direction of Trade Statistics*, para los años 1975-81.

(aparentemente) Sierra Leona. Las exportaciones de Ghana a los países de ECOWAS están por debajo del 2 por ciento de sus exportaciones globales; sin embargo, sus importaciones —principalmente petróleo de Nigeria— alcanzan a un 15 por ciento.

Para los países de la Unión Monetaria —la libertad de pagos que implica dicha Unión— más los lazos tradicionales de Mali con dicho grupo y los arreglos cambiarios liberales de Gambia —que constituye prácticamente un enclave de Senegal— pueden ser una explicación de la mayor importancia relativa que para ellos tiene el comercio intrarregional.

En el caso de otros países como Cabo Verde y Mauritania, el grado muy bajo de complementariedad y la circunstancia de encontrarse en la periferia de la región puede ser una razón, entre otras, para explicar el porcentaje tan bajo de su comercio intrarregional. Por otro lado, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau y también probablemente Sierra Leona han seguido prácticas cambiarias que son desestimulantes para el comercio en general y para el comercio dentro de la comunidad en particular. Estas prácticas han incentivado diversas formas de comercio no registrado.

La participación del comercio de Nigeria con la comunidad es muchísimo menor de lo que podría haberse esperado de su tamaño y de su potencial económico. Aun cuando, es el más importante exportador hacia la región, su valor apenas excede el 2 por ciento de sus exportaciones totales, y están constituidas casi exclusivamente por petróleo y apenas exceden en valor absoluto a las de la Costa de Marfil. En cuanto a sus importaciones de ECOWAS, no exceden del 0,7 por ciento del total de sus importaciones y en valor absoluto son iguales y en algunos casos menores que los valores absolutos registrados por países mucho más pequeños como Costa de Marfil, Senegal, Ghana, Mali, Togo y el Alto Volta.

Dos hechos deberían, además, puntualizarse. El incremento de las importaciones de varios países en el período 1979-81 refleja un alza en los precios del petróleo importado de Nigeria. Sin este factor, el crecimiento del comercio intrarregional habría sido más lento todavía. En los años 1981-82, debido a las crecientes dificultades de pagos en la mayoría de los países de ECOWAS, se acentuaron las restricciones a las importaciones en muchos de ellos. Sin embargo, en varios otros, algunos pequeños con regulaciones cambiarias liberales, las importaciones totales se incrementaron grandemente; y se puede suponer que buena parte de este incremento iba destinado en forma no registrada a mercados de los países que tenían severas restricciones, escasez de divisas y tipos de cambio sobrevaluados. Esto último destaca el problema de las llamadas “filtraciones” que envuelven comercio ilegal, unido a fugas de capital, que son un fuerte impedimento al desarrollo del comercio intrarregional genuino.

El comercio pequeño y relativamente estancado de los países de ECOWAS reconoce causas de tipo estructural de larga data. Entre ellas, cabe mencionar el poco y desigual desarrollo económico no solamente de la región como un todo, sino que también dentro de los miembros que la integran; el carácter no complementario de las estructuras productivas de los países; la continuación de la dependencia comercial y financiera con las antiguas metrópolis; el subdesarrollo de las instituciones comerciales y financieras autóctonas; y una red de transporte y comunicaciones muy deficiente entre los países de la región y muy inferior a la existente entre cada uno de los países y las regiones del mundo desarrollado particularmente de la que el país antiguamente dependió. Estos obstáculos solamente pueden reducirse y eliminarse en forma gradual. Requieren sustanciales cantidades de inversión, lo que hace deseable y urgente la concertación de acuerdos de inversión regional, particularmente en cuanto a la infraestructura económica y a las nuevas empresas comunitarias. Sin un concierto entre los Estados —lo que está contemplado en el *Tratado* correspondiente— los países más pequeños y menos desarrollados perderán todo interés en la integración.

Pero, también contribuye al bajo nivel del comercio —al menos del comercio legalmente registrado— la gran diferencia de políticas económicas que existen entre los países de ECOWAS, en parte por diferencias en los enfoques básicos de política —países centralmente planificados y otros de economía fundamentalmente de mercado— y también por la existencia en algunos de estos últimos de desequilibrios acentuados en sus balanzas de pagos. En ambos casos se producen tipos de cambio sobrevaluados, restricciones cuantitativas al comercio y a los pagos y controles de precios con diverso grado de intensidad. Esto viene a agregarse a las políticas tributarias y arancelarias dispares y no coordinadas, lo que han conducido en el último tiempo a incrementar lo que se denominan “filtraciones”, que toman la forma de exportaciones ilegales a otros países de la comunidad o a través de ellos al resto del mundo, y a importaciones de naturaleza similar. Las primeras privan al país de divisas para comprar bienes esenciales de consumo, materias primas industriales, repuestos y bienes de capital; y las segundas permiten la adquisición de bienes prohibidos o fuertemente restringidos y afectan los ingresos del gobierno, que en toda la región son fuertemente dependientes del sector externo. En casos, estas transacciones sirven también para materializar las fugas de capital de la región.

El problema anterior requiere un cierto grado de coordinación de políticas y cooperación entre los estados miembros. Sin embargo, resultados satisfactorios no podrán ser alcanzados hasta que se logre establecer en toda la región tipos de cambio realistas y sistemas restrictivos que no presenten entre ellos grandes diferencias. A este objetivo deben dirigirse los esfuerzos de los países que presentan mayores problemas de balanza de pagos. Naturalmente,

la superación de estas dificultades requiere de políticas apropiadas de oferta y de demanda, que deberán diseñarse de acuerdo con las características propias de cada país y que tendrán que tener un desarrollo gradual y por lo mismo tardarán un tiempo relativamente largo en dar sus frutos.

Algunos países, como Sierra Leona, han comenzado ya a tomar medidas para buscar tipos de cambio realistas separando los mercados cambiarios en dos segmentos: uno oficial para un número limitado de transacciones esenciales y otro comercial en que las divisas se rematan. Esta no parece ser una solución permanente, sino que una medida de transición hacia el logro de un tipo de cambio único y de equilibrio. Otros países en situación similar podrían ser estimulados para adoptar soluciones semejantes; y ya que no es justificable ni deseable establecer relaciones cambiarias especiales para el comercio entre los países de ECOWAS, los países que adopten medidas como la anteriormente señalada, deberían incluir en su mercado comercial todas o al menos la gran mayoría de las transacciones que califican para un tratamiento preferencial dentro del Tratado de ECOWAS.

El resto del comercio no registrado, es decir, el que no corresponde a distorsiones causadas por las políticas económicas seguidas por los países, podría considerarse como comercio fronterizo legítimo, que en Africa tiene una larga tradición, y al cual se dedican un gran número de pequeños comerciantes locales. Su mera existencia es una prueba de que realiza una función económicamente útil. El hecho de que no aparezca en las estadísticas es un problema menor y probablemente mediante métodos de muestreo y estimación apropiados podría resolverse.

3.2. El sistema restrictivo

Los sistemas restrictivos al comercio y a los pagos y los arreglos cambiarios difieren grandemente entre los países de ECOWAS. Ellos son producto —como ya se ha dicho— en parte de enfoques de políticas diferentes; y en parte también el resultado de respuestas a los desequilibrios de balanza de pagos que los países han experimentado. Como sería muy tedioso consignarlos en detalle⁶ se darán las características generales de los mismos para los países o grupos de países más importantes de la región.

En un extremo se encuentra Liberia, el país más liberal de ECOWAS. Allí, el dólar norteamericano es medio de pago legal y circula junto con monedas liberianas. No hay limitaciones para los pagos hechos al o recibidos del exterior. Algunas importaciones están sujetas a licencia y son restringidas por razones de protección, seguridad o sanitarias, pero en general se dan con liberalidad. Los pagos pueden hacerse en cualquier moneda, excepto

⁶Sobre la materia puede consultarse, *I.M.F. Exchange Restrictions Report*, Washington, 1982.

IMPORTACIONES REGISTRADAS DE LOS PAISES DE ECOWAS

	Importaciones globales (millones de dólares)					Importaciones de los otros países de ECOWAS (millones de dólares)					Parte de las importaciones de los países de ECOWAS (%)					Parte de las importaciones de ECOWAS, menos Nigeria (%)				
	1975	1978	1979	1980	1981	1975	1978	1979	1980	1981	1975	1978	1979	1980	1981	1975	1978	1979	1980	1981
GRUPO A: Países cuya parte de las importaciones intrarregionales registradas no pasa al 4 por ciento de sus importaciones totales																				
i. del Cabo Verde	39	52	60	99	75	0,2	1,2	2,2	3,9	3,2	0,2	1,2	2,2	3,9	3,2	0,2	1,2	2,2	3,9	3,2
Guinea	160	235	214	360	351	1,6	2,7	1,2	9,4	9,2	1,0	1,2	0,6	2,6	2,6	1,0	1,2	0,6	2,6	2,6
Guinea-Bissau	38	49	61	55	52	0,7	0,6	2,3	2,9	3,8	2,0	1,3	3,7	5,3	7,2	2,0	1,3	3,7	5,3	7,2
Liberia	331	478	507	535	1.411	1,8	9,6	11,7	8,2	8,2	0,5	2,0	2,3	1,5	0,4	0,5	2,0	1,9	1,5	0,4
Nigeria	6.032	12.811	9.639	16.813	18.776	29	64	65	100	96	0,4	0,5	0,7	0,6	0,5					
SUBTOTAL	6.600	13.625	10.481	17.862	20.395	33,3	78,1	82,4	124,4	120,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6					
GRUPO B: Países cuya parte de las importaciones intrarregionales registradas está comprendida entre 4 por ciento y 10 por ciento de sus importaciones totales																				
Benin	196	267	535	775	886	13	11	26	39	39	6,6	4,1	4,8	5,0	4,4	5,2	3,2	4,2	4,5	3,9
Gambia	57	99	140	172	164	3,5	5,5	4,8	8,6	9,2	5,9	5,5	3,4	5,0	5,6	3,8	5,3	3,2	4,8	5,4
Costa de Marfil	1.126	2.316	2.486	3.014	2.434	80	113	115	142	135	7,1	4,9	4,6	4,7	5,5	2,2	2,2	1,9	2,3	2,9
Senegal	581	755	959	1.052	1.035	50	61	64	108	101	8,7	8,1	6,7	10,2	9,8	4,6	5,3	3,3	2,9	3,0
SUBTOTAL	1.960	3.437	4.120	5.013	4.519	146,5	190,5	209,8	298	284	7,4	5,5	5,1	5,9	6,3					
GRUPO C: Países cuya parte de las importaciones intrarregionales registradas supera el 10 por ciento de sus importaciones totales																				
Ghana	791	956	1.083	1.154	1.184	68	191	140	197	180	8,6	11,7	12,9	17,0	15,2	1,9	1,5	0,4	1,9	1,9
Mali	190	273	357	429	370	47	82	103	131	131	24,6	30,0	28,9	30,5	35,3	24,6	30,0	28,9	30,4	35,2
Mauritania	283	336	405	486	571	31	17	25	33	33	10,9	5,1	6,3	6,8	5,3	10,9	5,1	6,3	6,8	5,8
Niger	102	354	456	466	449	13	51	49	52	46	12,5	14,4	10,9	11,2	10,2	10,2	12,1	8,2	8,0	8,3
Sierra-Leona	209	252	226	334	238	47	28	28	28	28	22,4	11,1	12,3	8,3	11,8	1,5	1,1			
Togo	174	380	518	551	597	8	13	76	106	97	4,9	3,5	14,6	19,3	16,3	4,2	2,5	2,1	3,4	3,0
Alto Volta	151	226	300	337	323	35	35	67	102	99	23,3	15,6	22,3	30,3	30,5	23,3	15,5	21,8	29,4	29,7
SUBTOTAL	1.900	2.777	3.345	3.757	3.732	249	417	488	649	614	13,1	15,0	14,6	17,3	16,4					
TOTAL DE ECOWAS	10.460	19.839	17.946	26.632	28.646	428	686	780	1.071	1.081	4,1	3,4	4,3	4,0	3,5					

CUADRO 2

EXPORTACIONES REGISTRADAS DE LOS PAISES DE ECOWAS

	Exportaciones globales (millones de dólares)					Exportaciones hacia otros países ECOWAS (millones de dólares)					Parte de las exportaciones de los países de ECOWAS (%)					Parte de las exportaciones de ECOWAS menos Nigeria (%)				
	1975	1978	1979	1980	1981	1975	1978	1979	1980	1981	1975	1978	1979	1980	1981	1975	1978	1979	1980	1981
GRUPO A: Países cuya parte de las exportaciones intrarregionales registradas no pasa del 4 por ciento de sus importaciones totales																				
I. del Cabo Verde	2,9	1,0	1,8	3,1	3,8	-	-	0,2	0,4	-	0,0	0,0	0,2	0,4	-	0,0	0,0	0,2	0,4	-
Ghana	807	891	1.077	1.153	878	16	8,6	9,4	16,5	16,6	2,0	0,9	0,9	1,4	1,9	1,9	0,8	0,7	1,2	1,6
Guinea	138	296	314	417	428	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	-	0,2	0,1	0,1	0,1	-
Guinea-Bissau	6,1	11,9	14,0	11,1	15,2	0,9	1,1	0,8	1,2	1,3	0,9	1,1	0,8	1,2	1,3	0,9	1,1	0,8	1,2	1,3
Liberia	394	486	536	597	1.141	4,7	6	6 *	10,6	10,7	1,2	1,2	-	1,8	0,9	1,2	1,2	-	1,8	0,9
Niger	91	157	339	486	297	23,2	3,3	5,8	6,5	6,5	23,2	3,3	5,8	6,5	6,5	3,3	1,8	4,1	4,5	4,5
Nigeria	7.995	9.956	17.104	24.607	18.727	157	261	331	443	390	1,9	2,6	1,9	1,8	2,1					
Sierra-Leona	132	155	183	219	277	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	1,7	1,5	1,2	1,0	0,8					
SUBTOTAL	9.565	11.954	19.569	27.493	20.740	204	283	256	480	436	2,1	2,3	1,9	1,7	2,0					
GRUPO B: Países cuya parte de las exportaciones intrarregionales registradas está comprendida entre 4 por ciento y 10 por ciento de sus importaciones totales																				
Gambia	49	45	58	34	25	1,6	2,1	3,2	6,9	6,9	3,3	4,8	8,9	20,2	27,6	3,1	4,7	8,9	20,2	27,6
Mauritania	220	142	203	239	325															
SUBTOTAL	269	187	261	273	350															
GRUPO C: Países cuya parte de las exportaciones intrarregionales registradas supera el 10 por ciento de sus importaciones totales																				
Benin	32	26	52	69	36	10	4	4,1	5,4	5,4	32,5	15,2	7,9	7,9	15,1	16,6	10,1	4,9	5,2	10,1
Costa de Marfil	1.187	2.324	2.514	2.971	2.586	147	180	256	269	269	12,4	7,8	10,2	9,0	10,4	12,4	7,1	9,3	8,0	9,2
Mali	36	101	143	187	154	17	9,1	14,9	17,7	17,7	47,7	9,0	10,1	9,5	11,5	47,7	8,8	9,9	9,3	11,3
Senegal	462	422	527	474	415	69	101	86	132	119	15,0	23,8	16,4	27,9	28,8	15,0	21,6	15,4	26,5	27,1
Togo	126	235	218	337	344	7	23	26	66	66	5,6	9,6	12,1	19,6	19,3	4,5	7,6	6,1	9,5	9,3
Alto Volta	44	42	76	142	133	23	20	37	55	55	53,6	48,5	48,7	38,9	41,6					
SUBTOTAL	1.887	3.150	3.530	4.180	3.668	273	337	423	545	545	14,5	10,6	12,0	13,0	14,9					
TOTAL DE ECOWAS	11.721	15.291	23.360	31.946	24.758	479	620	783	1.031	987	4,1	4,0	3,3	3,2	4,0					

Fuente: FMI Estadísticas de Dirección del Comercio, 1982 y algunas estimaciones de los autores sobre la base de los últimos datos disponibles.

que los efectuados a países de ECOWAS se hacen generalmente por medio de la Cámara de Compensación de África Occidental (WACH).⁷

Los seis países que pertenecen a la Unión Monetaria de África Occidental (WAMU)⁸ tienen una moneda común —el franco CFA, emitido por un Banco Central común, el BCEAO.⁹ Entre ellos y con Francia, y otros países pertenecientes al área franco, hay completa libertad de pagos no solamente para transacciones corrientes, sino que también de capital. Para los países fuera de la zona franca, mantienen una gran cantidad de restricciones y requisitos de licencia, pero se aplican de una manera bastante liberal. Arreglos semejantes son también válidos para Mali, aunque este país no pertenece a la Unión.

Ghana, Guinea y Guinea-Bissau descansan mucho más fuertemente en la planificación administrativa de sus economías y aplican severas restricciones a todos los pagos al exterior. Todos ellos tienen tipos de cambio que sobrevalúan fuertemente el valor de sus monedas.

Aunque en Nigeria y Sierra Leona prevalecen fundamentalmente las características de las economías de mercado, estos países han estado enfrentando problemas agudos de halanza de pagos y, en consecuencia, se han visto obligados a intensificar los controles de cambio, produciendo de este modo una progresiva sobrevaluación de sus monedas.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, Gambia, Ghana, Guinea y Sierra Leona usan tipos de cambio múltiples o arreglos que implican tasas cambiarias diferentes a la oficial.

Hay atrasos sustanciales en los pagos al exterior en Ghana, Mauritania, Nigeria, Sierra Leona y Guinea.

En casi la totalidad de los casos, las restricciones al comercio y a los pagos se aplican por los países de ECOWAS con la misma intensidad al comercio intrarregional que al con el resto del mundo.

4. PRINCIPIOS Y ETAPAS PARA AVANZAR HACIA LA CONVERTIBILIDAD LIMITADA ECOWAS

El estudio de los autores debía proponer las medidas de ajuste y las políticas necesarias para lograr una convertibilidad limitada de las monedas de los países de ECOWAS. El concepto mismo de convertibilidad no es sufi-

⁷West African Clearing House.

⁸West African Monetary Union (Benin, Costa de Marfil, Níger, Senegal, Togo y Alto Volta).

⁹La Banque Centrale des Etats de l'Afrique Ouest.

cientemente claro, de modo que parecía necesario darle una connotación más precisa. Al mismo tiempo, ya que se trataba de abordar los problemas más importantes de la integración financiera, era importante referirse también a los problemas de pagos, créditos y armonización de políticas, lo que se hará en el capítulo siguiente.

La existencia de instituciones y mecanismos financieros y de pagos adecuados, en un proceso de integración económica, no es un requisito suficiente para que dicho proceso se lleve a cabo; pero sí es una condición necesaria para el mismo y la ausencia de mecanismos eficientes y fluidos, unida a la descoordinación de las medidas de política que tome cada uno de los países de la región, puede ser un serio obstáculo al crecimiento del intercambio intrarregional, como parece serlo en la actualidad en los países de ECOWAS.

El concepto de convertibilidad jugó un rol muy importante en la redacción de los Artículos del Convenio del Fondo Monetario Internacional, debido a la existencia a fines de la segunda guerra mundial de dos tipos de arreglos de pagos restrictivos: el denominado área esterlina, que cubría una gran parte del comercio mundial, lo mismo que otros sistemas similares que regían entre Francia, los Países Bajos, Bélgica, Portugal y sus respectivas áreas coloniales; y la existencia de una extensa red de convenios bilaterales de pago, que conducían a través de ellos su intercambio. En ambos tipos de arreglos, lo que el país obtenía al vender a otro tenía una utilización de carácter limitado —al área para la cual regía el arreglo respectivo. El Fondo Monetario tenía, entre otros propósitos, lograr un sistema de pagos de alcance mundial, mediante el cual lo que un país gane con sus ventas a otro pueda ser utilizado en cualquier otra región del globo, sin considerar equilibrios parciales, sino que el del total de sus pagos con el resto del mundo. Dentro de este contexto, la obligación de convertibilidad, es de la propia moneda del país que ha sido ganada por no residentes. Ello es aplicable cuando la moneda del país se usa en las transacciones internacionales o es mantenida por no residentes, lo que generalmente no es el caso para las monedas de los países menos desarrollados. Para ello, las disposiciones relevantes del Convenio del Fondo Monetario Internacional son las que se refieren a las restricciones impuestas a los residentes para realizar pagos y transferencias hacia el exterior. Y en este sentido, puede decirse que la convertibilidad de una moneda consiste en la ausencia o en la existencia de un mínimo o pocas restricciones para usar tal moneda en la compra de otras monedas con las cuales realizar pagos al exterior.

Como el objetivo del Acuerdo del FMI hasta la fecha no se ha materializado, sería necesario considerar si junto con acuerdos preferenciales para el comercio entre países que desean integrarse, no deberían existir también arreglos de convertibilidad limitada, entre las monedas de los respectivos es-

tados o en alguna unidad de cuenta especial que pudieran convenir, con el objetivo preciso de facilitar el incremento del intercambio interregional. Estos tipos de arreglos existen en algunas otras partes del mundo y también entre los países de ECOWAS que integran la Unión Monetaria.

De esta manera se responde en forma afirmativa a la pregunta de si es posible y deseable alcanzar un grado mayor de convertibilidad entre las monedas de los países de la comunidad, que entre ellas y las monedas de otros países. Y como el término convertibilidad se está usando en el sentido de eliminar restricciones a los pagos, esto quiere decir que algunas de las restricciones cambiarias existentes en la región tendrán que eliminarse o atenuarse en relación con los países del grupo de ECOWAS, aunque no necesariamente con el resto del mundo.

El proceso y las medidas específicas que constituirán la reducción discriminada de los arreglos restrictivos requiere discusión, consulta y acuerdo eventual entre los países. A este proceso se le denomina coordinación cambiaria. Es necesario también definir algunas normas o principios que deberán guiar este proceso, lo que haremos a continuación.

Dadas las diferencias en los problemas de balanza de pagos, sistemas restrictivos y sobrevaluación de monedas, los países individualmente deben iniciar las medidas para gradualmente superarlas y ellas deberán tomar en cuenta una implementación significativa de los acuerdos de integración comercial y financiera dentro de ECOWAS. Cada país deberá comprometerse a realizar estas políticas sin hacer surgir nuevos problemas o dificultades en otros países miembros. Aunque la solución de dichos problemas no es indispensable para dar los primeros pasos hacia la convertibilidad limitada, si no se hacen progresos en esa dirección, la integración no tendrá nunca ni el alcance ni los beneficios que los países han considerado al emprenderla.

La aplicación de un tratamiento preferencial a los pagos intrarregionales no debería implicar la introducción de nuevas restricciones cambiarias en relación con el resto del mundo, sino que debería ser considerado como integrante de un programa de más largo plazo para la liberalización gradual de las regulaciones cambiarias globales. Es en este contexto que los países que tienen sistemas más restrictivos deberían iniciar las políticas indicadas en el párrafo anterior para poder participar efectivamente en el proceso de liberalización.

El grupo de países más liberales debería mantener los sistemas de pagos como son y debería estar preparado para reducir o eliminar aquellas restricciones que mantienen respecto de los países de ECOWAS, sobre una base preferencial. Al mismo tiempo, debería tomar las medidas que fueren

necesarias para facilitar el proceso de ajuste de los países más restrictivos y también para eliminar las "filtraciones" que tengan lugar a través de sus territorios.

Arreglos monetarios entre subgrupos de países de ECOWAS (como la Unión Monetaria de Africa Occidental o los acuerdos de Sierra Leona y Liberia, denominados del río Manu) deberían ser mantenidos, fortalecidos y estimulados.

Los bancos centrales de los países de la región deberían participar activamente y contribuir a fortalecer los arreglos de pagos, crédito y armonización de políticas a que se hará referencia en el capítulo siguiente.

Para lograr la convertibilidad limitada, primero, y pasar posteriormente a una completa, sobre la base de aceptar los principios antes enunciados, se ha pensado que los países de ECOWAS podrían considerar tres etapas:

- i) A partir del año 1984, se eliminarían las restricciones cambiarias respecto a todas aquellas transacciones que están contempladas en el programa de liberalización comercial ya acordado en ECOWAS. Esto tiene la ventaja que se conforma de acuerdos vigentes y, además, requiere muy poca armonización de políticas internas;
- ii) Una segunda etapa extendería el proceso de liberalización a todo el comercio de ECOWAS (incluso bienes que no se originen en la región); a otros servicios (como turismo) y a movimientos de capital, en general. La realización de esta etapa requiere un grado mucho mayor de armonización de las restricciones al comercio y los pagos en toda la región; es decir, todos los países deberían haber llegado a un estado similar a aquellos que tienen sistemas menos restrictivos; y
- iii) La última etapa sería la de establecer una unión monetaria parcial (tipos de cambio fijos entre todos los países) y posteriormente total (moneda única, como en el caso de WAMU).

Tanto la etapa dos como especialmente la tres, no parece posible que se cumplan en un futuro previsible y son, en consecuencia, objetivos de poca relevancia inmediata. Sin embargo, la etapa dos es una consecuencia lógica del Tratado de ECOWAS que plantea el establecimiento de una Unión Aduanera, incluso un área de comercio libre. No parece un arreglo consistente tener una tarifa externa común y una política comercial común hacia terceros países, manteniendo al mismo tiempo una variedad de restricciones cambiarias y de pagos en las transacciones intrarregionales.

Para la etapa primera, se han presentado a la consideración de los países, tres alternativas:

Alternativa I: Eliminar las restricciones cambiarias respecto de las transacciones que están cubiertas por acuerdos de liberalización de comercio ya vigentes. Estos son a) productos no procesados, b) artesanías tradicionales y c) ciertos productos industriales que califican por origen para la liberalización.

Alternativa II: Agrega a las transacciones mencionadas en la alternativa I todos los servicios que normalmente están asociados con el comercio.

Ambas alternativas anteriores incluyen la propuesta de eliminar con respecto a la región de todas las restricciones a los pagos que se bayan impuesto con posterioridad al mes de mayo de 1979.

Alternativa III: Agrega a las transacciones que se incluyen en la alternativa II, a) viajes de negocios entre países de ECOWAS, b) transacciones de capital relacionadas con empresas comunitarias y otras inversiones que convenzan los países y c) otros servicios especificados que residentes de un país presten a los de otro, como seguros (que no cubran el comercio) construcción, actividades de exploración, etc.

Las tres alternativas no deben entenderse como que deban adoptarse por todos los países al mismo tiempo. Algunos de los que poseen sistemas cambiarios menos restrictivos podrían adoptar de inmediato las alternativas más "avanzadas".

La implementación de la alternativa I, simultáneamente o seguida de la alternativa II, debería estar cumplida a fines de 1986, de acuerdo con el programa en vigencia de eliminación de impuestos y derechos para los productos que deben liberalizarse.

Tanto la alternativa I como la II ofrecen pocos riesgos que puedan prestarse para filtraciones y fugas de capitales, en mayor grado de lo que existe en la actualidad. Ellas requieren, además de medidas de política simple y realizables en plazos relativamente breves. En cambio, la implementación de la alternativa III —que contiene transacciones más difíciles de controlar— requiere que se haga previamente progreso sustancial para lograr el establecimiento de tipos de cambio únicos y realistas entre los países. De allí que aparece la gran necesidad de iniciar de inmediato en cada país, las políticas tendientes a reducir el grado de sobrevaluación de muchas monedas, particularmente si el progreso de ajuste de los desequilibrios externos va a tomar un tiempo considerable en tener efectos.

Para cada una de las alternativas señaladas se diseñaron medidas de liberalización respecto de cada elemento constitutivo del sistema restrictivo. Ellas no se consignarán en este artículo, porque esto se hizo solamente a título indicativo y para ser consideradas, previa la aprobación de los principios propuestos, después de una discusión detallada con cada país miembro respecto de la posibilidad y del momento de su realización.

5. MECANISMOS DE PAGO, CONVENIOS DE CREDITO Y COORDINACION DE POLITICAS FINANCIERAS

5.1. Mecanismos de pagos

El fortalecimiento de lo existente y su aplicación y eficiente funcionamiento en los rubros señalados en el encabezamiento es un requisito indispensable para el progreso de la integración financiera en la región de ECOWAS.

Los pagos entre países actualmente se realizan por arreglos entre bancos centrales o bancos comerciales, o por medio de la Cámara de Compensación de Africa del Oeste; y los segundos son, al parecer, los más generalizados.

Cabo Verde y Guinea-Bissau tienen un acuerdo bilateral de pagos, suscrito por los bancos centrales de dichos países, que, por lo demás, son al mismo tiempo los únicos bancos existentes en ellos. El Banco de Nigeria otorga a los bancos centrales de otros países de ECOWAS créditos especiales destinados a la adquisición de petróleo nigeriano.

Los arreglos entre bancos comerciales pueden hacerse en forma directa entre bancos regionales que hayan establecido relaciones de corresponsalía. Si las transacciones son de significación, se abren cuentas de compensación o también cuentas en las monedas locales. En el primero de los casos, la compensación se hace a los intervalos convenidos y se ajustan los saldos en monedas convertibles, según se haya acordado. En el segundo caso, el reabastecimiento de la cuenta importa comprar la moneda local con monedas convertibles.

Sin embargo, el método más usado es realizar la compensación a través de los principales centros financieros, Londres, Nueva York o París, en los que hay bancos con los cuales los bancos locales mantienen relaciones de corresponsalía. Se dice que este sistema es más eficiente en términos de costo y de tiempo requerido, por las razones siguientes:

i) Las comunicaciones son mejores entre cada país de ECOWAS con Europa y Estados Unidos que entre los mismos países. Esto reduce costos de

espera y riesgos de cambio; se evitan, además, costos de llamadas o cables adicionales, si hay demoras en llevar a cabo las transacciones;

ii) Se evitan costos relacionados con la información de solvencia del banco respectivo del otro país, los que pueden ser altos, si las transacciones no son numerosas. Resulta más económico incluir los pagos del comercio intrarregional dentro de los pagos del comercio total;

iii) También aumentan los riesgos cambiarios el hecho de que no exista para las monedas de la región cobertura de cambio a futuro, la que existe para todas las monedas convertibles que se usan en una compensación indirecta; y

iv) El conocimiento, el uso tradicional del procedimiento y, además, el idioma, hace preferible el sistema indirecto.

La Cámara de Compensación de África Occidental (WACH)¹⁰ fue establecida en el año 1975 y como persona jurídica de derecho internacional tiene su asiento en Freetown (Sierra Leona). De ella forman parte todos los países miembros de ECOWAS, menos Cabo Verde. Los objetivos de la Cámara son: a) promover el uso de las monedas locales en el comercio regional, b) economizar divisas, c) estimular la liberalización del comercio y d) promover la cooperación monetaria entre los países de la región.

Para realizar la conversión de las transacciones efectuadas en monedas locales se convino adoptar una unidad de cuenta denominada WAUA¹¹ (Unidad de cuenta de África Occidental), cuyo valor es igual a un DEG.¹² Las tasas de cambio para cada moneda, rigen por períodos quincenales y para cada quincena se aplica el promedio que rigió en el mercado durante el período anterior. Como los deudores netos se beneficiarían cuando esas monedas se devalúan con respecto a la WAUA, en 1980 se convino que cualquiera variación de más de un 2,5 por ciento en el valor de una moneda con respecto a su moneda de intervención, sería aplicada de inmediato a las operaciones de la Cámara.¹³ Como esta medida rige para variaciones con respecto a las monedas de intervención, no elimina el riesgo proveniente de las variaciones entre las monedas de intervención y el DEG, que mide el valor de la WAUA.

¹⁰ West African Clearing House.

¹¹ West African Unit of Account.

¹² Derecho especial de Giro, activo de reserva creado por el Fondo Monetario Internacional y cuyo valor, dicha institución, lo establece diariamente con respecto a las principales monedas de sus miembros.

¹³ Debe tenerse presente que las monedas de los países africanos han tenido, en general, bastante estabilidad en términos nominales.

Están excluidos de la compensación en la Cámara, los pagos relacionados con el comercio de bienes que no se originan en la región (aunque esto no se cumple cabalmente) y las importaciones de petróleo de Nigeria.

La compensación se efectúa al término de cada mes. Los países deudores deben cancelar antes del mes su posición deudora si ésta excede del 10 por ciento del comercio promedio (calculado sobre los últimos tres años); y ningún país está obligado a otorgar créditos a la Cámara por un monto igual al doble de los débitos permitidos. Para el período 1981-82, los créditos totales ascendían a 20 millones de WAUS's y los débitos a 10 millones. De estas cifras el 55 por ciento correspondía a Nigeria, a los países de la Unión Monetaria¹⁴ y a Ghana.

CUADRO 3

**ECOWAS: COMERCIO INTRARREGIONAL Y TRANSACCIONES
CANALIZADAS POR LA CAMARA DE COMPENSACION (WACH)**
(cifras en millones de WAUS's)

	1978	1980
1. Exportaciones a otros países de ECOWAS	620	1.030
2. Exportaciones a otros países, excluyendo a Nigeria	359	587
3. Transacciones canalizadas por medio de la Cámara	52	163
4. Transacciones canalizadas como porcentaje de exportaciones totales	8	16
5. Transacciones canalizadas como porcentaje de exportaciones no petroleras	14	28

Fuente: Cuadros 1 y 2 e informaciones proporcionadas por WACH.

Aunque hay un evidente aumento entre 1978 y 1980 de las transacciones canalizadas por medio de la Cámara como proporción del comercio, los porcentajes son bien modestos, especialmente en relación al comercio total. De allí surge la necesidad de reforzar el mecanismo de pagos y lograr ampliar su cobertura, lo cual requiere la superación de algunos problemas que se discutirán más adelante. Antes de hacerlo, vale la pena explicar esquemáticamente el procedimiento de pagos que impera dentro de la Cámara.

¹⁴Véase nota 2

- d) El Banco Central de B avisa a WACH el monto de WAUS's que debe pagarse por la importación al Banco Central de A;
- e) WACH debita la cuenta del Banco Central de B y acredita la cuenta del de A;
- f) El Banco Central de A - con el aviso del de B- paga al Banco Comercial de beneficiario y éste a su cliente;
- g) En la compensación mensual, finalmente, se calculan y pagan los saldos acreedores o deudores que resultan para cada Banco Central integrante de la Cámara.

5.2. Problemas de la Cámara y propuestas de solución

Uno de los problemas más mencionados en relación con el funcionamiento de la Cámara es el atraso de los pagos. Esto ocurre a un doble nivel: el exportador o beneficiario de una orden de pago de otro país de ECOWAS tiene una espera más larga, en general, si el pago se canaliza a través de la Cámara, que si se hace según los canales convencionales. El otro atraso proviene de que los bancos centrales de algunos países no cancelan oportunamente los saldos deudores a que están obligados como resultado de la compensación.

Causa del primero de los atrasos es la poca familiaridad de los bancos comerciales con el procedimiento de la Cámara y el poco interés de abandonar las formas tradicionales de conducir los pagos. En casos también los bancos comerciales intervinientes pueden ser sucursales de bancos situados en los centros financieros y tienen interés en mantener un flujo de negocios para sus casas matrices. También los bancos pueden dar poca prioridad al procesamiento de las transacciones y tender a acumular primero un número de transacciones de cierta consideración para procesarlas todas juntas. En otras ocasiones, los considerables atrasos en los pagos al exterior que existen en varios países de la región pueden hacerse extensivos a los pagos canalizados a través de la Cámara, ya que por medio de ella hay que realizar ajustes en divisas convertibles, en períodos relativamente cortos de tiempo.

Otro factor mencionado es la demora con que algunos bancos centrales reciben los cálculos de los tipos de cambio en términos de WAUS's. Y por cierto, también se menciona frecuentemente las deficiencias que presentan las comunicaciones entre los países de la Comunidad.

Detectadas las deficiencias de la Cámara resulta fácil efectuar propuestas para superarlas, por ejemplo, instruir a los bancos para dar prioridad al procesamiento de transacciones a través de la Cámara, pero algunas otras co-

mo la mejoría del sistema de comunicaciones requerirá inversiones de cuantía y tardará aún bastante tiempo. Pero, hay algunas otras medidas de orden práctico que podrían contribuir a resolver o atenuar problemas que ha enfrentado WACH.

Una de ellas es eliminar los pagos en monedas locales y terminar con los cálculos de la Cámara de tipos de cambio en la unidad de cuenta —WAUA. Esta, tal vez con un nombre más atractivo (African o West African) sería el único medio de cálculo de las transacciones y de los saldos acreedores o deudores— que se ajustarían en las divisas convertibles convenidas al tipo de cambio que la divisa respectiva tenga con el DEG, al momento del pago. La relación entre la unidad de cuenta y la moneda del país correspondiente sería asunto de los bancos centrales locales, de acuerdo con las cotizaciones que existan para las monedas en sus mercados o de acuerdo con las regulaciones correspondientes. Dichas relaciones regularían los pagos en moneda local (por los importadores o los que efectúan remesas) y los recibos en las monedas de cada país (por los exportadores o los que reciben remesas). Esta medida ahorraría a la Cámara tener que tratar con relaciones cambiarias de 16 monedas y dilaciones que hoy día ocurren con la determinación y comunicación por WACH a los bancos centrales de los tipos de cambio. Además, eliminaría posiciones en monedas locales, las que serían exclusivamente en WAUA's y con ello los riesgos cambiarios no solamente de las fluctuaciones de las monedas locales respecto de las intervenciones, sino que de éstas y la unidad de cuenta que tiene por definición mayor estabilidad que la de las monedas que la componen.¹⁵

También evitaría dilaciones, si el Banco Central de cada país comunicara a los demás bancos comerciales, el conjunto de bancos comerciales —que pueden ser la totalidad de los bancos existentes— cuyas órdenes de pago a otros bancos comerciales dentro de ECOWAS está dispuesto a honorar. De este modo —de acuerdo con el esquema de la página 44, el Banco Comercial que recibe un pago de un importador (en el país B) comunica esta circunstancia y ordena el pago al exportador por el Banco Comercial del país A, sin esperar que el Banco Central de B envíe al de A la orden correspondiente. El Banco Comercial de A podrá obtener el reembolso que haga al exportador, en la seguridad de que será reembolsado de inmediato por su propio Banco Central, si procede según órdenes de un Banco Comercial que está autorizado.

También es necesario ampliar los pagos que pueden canalizarse a través de WACH. Especialmente debería incluirse el petróleo de Nigeria. Dos razo-

¹⁵ La unidad de cuenta WAUA, que equivale al DEG tiene como valor un promedio ponderado de las cinco monedas de los principales países industriales, el dólar, la libra, el franco, el marco y el yen. Las tres primeras son las principales monedas de intervención de los países de ECOWAS.

nes se dan actualmente para excluirlo. Una es que Nigeria ofrece créditos más extensos en forma directa a los demás bancos centrales de ECOWAS. No hay motivo para que no puedan combinarse los dos mecanismos crediticios, de modo que los países importadores disfruten de la misma facilidad de que disponen en la actualidad y de que Nigeria reciba el pago en el mismo tiempo en que lo hace ahora. La otra razón es que Nigeria, de acuerdo con las regulaciones de la OPEP, tiene que fijar su precio y facturar sus exportaciones de petróleo en dólares americanos. Es posible preservar esta norma a través de la Cámara, ya que la WAUA tiene un valor en dólares que diariamente determina el Fondo Monetario Internacional y que este organismo puede comunicar a quien lo desee.

Aunque hay ventajas en mantener el carácter voluntario que el sistema tiene actualmente, los Bancos Centrales de cada país deberían incentivar el uso de WACH entre bancos y comerciantes. Para ello, podrían usar persuasión moral e incentivar el establecimiento de relaciones de corresponsalia entre bancos comerciales de la región. Para hacerlo más atractivo deberían considerar la posibilidad de eliminar o reducir los márgenes de compra y venta de divisas para las transacciones canalizadas a través de la Cámara, a fin de mejorar las ganancias de los bancos.

En la actualidad, algunos países que tienen sistemas cambiarios más liberales realizan un porcentaje menor de pagos a través de WACH y los reciben por medio de la compensación. De este modo se causan posiciones acreedoras y deudoras que no corresponden a la real estructura de comercio y pagos en la región. Países de la Unión Monetaria tienen siempre fuertes saldos acreedores; en cambio, Nigeria y Ghana son deudores. Aunque en parte este problema podría reducirse con las medidas señaladas anteriormente, parece importante que se cobren intereses por los débitos desde el día que se registren hasta el momento del ajuste. Estos intereses no deberían diferir de los que los bancos centrales pueden obtener por sus reservas en el exterior. De este modo, el mecanismo de la compensación no sería utilizado por los países con dificultades de pago para procurarse un financiamiento sin costos y los países acreedores no tendrían los recelos con que a veces miran el mecanismo de compensación intrarregional.

La reforma anterior, podría conducir a considerar la extensión del plazo de la compensación que en la actualidad es excesivamente breve.

Los atrasos de los Bancos Centrales en pagar los saldos que resulten en su contra en la compensación deben cesar. Un sistema como el de la Cámara no puede funcionar, sino que sobre la base del cumplimiento estricto de las obligaciones que con él contraen los bancos centrales. De otro modo no habrá posibilidad de reforzarlo y ampliarlo y todo el proceso de integración fi-

nanciero estará condenado al fracaso. Un sistema de créditos como el que se propone en el párrafo siguiente podría servir para dar ayuda temporal a países que tengan dificultades, pero igualmente, los créditos adicionales que se concedan por este mecanismo tienen que pagarse en su vencimiento y no sería aceptable que algunos bancos centrales continuaran con atrasos en los pagos de la compensación o de los créditos que se concedan a través de ella. Sería conveniente que se impusieran fuertes intereses penales en los casos de mora y que, inclusive, la Cámara tuviera facultad de imponer la sanción de suspender la compensación a los bancos, cuando persistan en ella.

5.3. Mecanismos crediticios

El sistema de pagos intrarregional sería considerablemente reforzado si se le agregaran mecanismos crediticios que tendieran a resolver dificultades temporales para hacer frente oportunamente a los pagos de las posiciones deudoras en la compensación. Pero, aun más que eso, la integración financiera de ECOWAS, a fin de tener un instrumento más eficiente para la coordinación de políticas entre los países, requiere también poder brindar asistencia financiera transitoria para hacer frente a los desequilibrios globales de la balanza de pagos de los países miembros.

Los dos mecanismos anteriores existen en ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), en forma no institucionalizada, en el llamado Acuerdo de Santo Domingo.

El primer sistema tiende a perfeccionar los créditos de cortísimo plazo que actualmente otorga WACH y para no exigir un esfuerzo excesivo a aquellos países que normalmente son acreedores en WACH (que no son necesariamente los que disponen de mayores recursos) se estima conveniente financiar este sistema con contribuciones efectivas de los países miembros. Se ha pensado que inicialmente se requerían 20 millones de WAUAS; y sobre la base de la experiencia reciente de la compensación, dicha cifra podría distribuirse de acuerdo con dos variables: a) transacciones canalizadas por la Cámara y b) nivel de reservas externas de cada país. Esto haría que Nigeria tendría que contribuir con aproximadamente los 2/3 de los recursos y el BCEAO y Ghana en conjunto con un 20 por ciento, lo que dejaría una aportación mínima para cada uno de los países restantes. Es posible establecer también que el aporte se complete en un número de años, para facilitar los desembolsos.

Los créditos que se concedieran de acuerdo con este mecanismo serán necesariamente de carácter automático y de plazos cortos (alrededor de 18 ó 24 meses como máximo). Deberán cubrir alteraciones negativas que el país que los solicita tenga en la compensación, en relación con períodos anterior-

res. Por su misma naturaleza no podrán sujetarse a condiciones de política por parte del país que los recibe. Pero, en ningún caso deberían otorgarse a aquellos países que no los necesiten en razón de su posición de balanza de pagos global o el nivel de sus reservas, solamente porque aumenten sus desequilibrios en sus pagos con la región.

También se planteó la necesidad —aunque las condiciones actuales no son propicias para que los países de ECOWAS consideren esta idea— de tener algún mecanismo de créditos de balanza de pagos. En este caso, los créditos serían de más largo plazo, ayudarían a financiar déficit globales que el país enfrenta, se otorgarían tal vez conjuntamente con otras instituciones públicas (tales como el Fondo Monetario Internacional) o privadas (bancos) y estarían sujetos a condiciones de política, entre ellas muy fundamentalmente para los créditos de WACII el cumplimiento de las obligaciones que el país tiene en materia de integración financiera o el movimiento de sus políticas internas en una dirección que faciliten su cumplimiento. Este mecanismo crediticio podría diseñarse de una manera similar a la del Fondo Andino de Reservas (FAR), que ha tenido bastante éxito en cuanto a crecimiento, rentabilidad y posibilidad de ayuda para los países que lo integran, ya que no solamente ha dispuesto de sus recursos, sino que ha podido movilizar importantes recursos externos adicionales.

Otras dos ideas fueron materia de recomendación, en cuanto a cooperación financiera regional. Una de ellas fue la posibilidad de establecer cheques de viajero de África Occidental y la otra la de algún mecanismo de aceptaciones que pueda permitir la colocación de papel comercial en bancos del exterior, a fin de financiar exportaciones. En esta última materia se ha trabajado durante largos años en América Latina y aunque el mecanismo existe no ha prestado servicios a la región, tal vez por la fácil disponibilidad del crédito bancario que los países han tenido en los últimos años.

En cuanto a la creación de cheques de viajero regionales se observaron dos clases de problemas: para que el instrumento sea exitoso tiene que ser ampliamente conocido y aceptado como medio de pago; y la garantía de restitución en los casos de pérdidas o robos, requiere que la cantidad de cheques en circulación sea muy grande para que se puedan cubrir dichos riesgos. Pero, la misma Cámara (WACII) podría partir con un proyecto más modesto. Cheques de viajero emitidos por la Cámara —reforzada y expandida como se propone— podrían venderse a personas que deseen viajar dentro de la región; dichos cheques podrían ser canjeados en cualquier país de ECOWAS y se presentarían por el país que los paga (su Banco Central) para su cobro mediante el mecanismo de la compensación. Este mismo procedimiento podría extenderse a algunos otros pagos, por ejemplo, remesas a trabajadores o a estudiantes en otros países de la región. En la medida en

que exista un monto de cheques emitidos y no cobrados, WACH dispondrá de financiamiento adicional y el mecanismo puede servir también para hacer más efectivas las medidas de mayor liberalización de pagos dentro de la región, que con respecto a otros países.

Otras formas de captar recursos para el organismo financiero, incluso la de recibir depósitos, podrían ser consideradas en etapas ulteriores.

5.4. Coordinación de políticas

En principio, una Cámara de compensación es neutral en cuanto a las restricciones a los pagos que cada país aplique, pero su existencia y la participación en ella de los bancos centrales de la comunidad le permitiría pasar a ser la entidad por medio de la cual se coordinen las políticas financieras y se adopten los acuerdos que son indispensables para iniciar el proceso de convertibilidad limitada, señalados en este trabajo. En la actualidad y dentro de un contexto limitado, su rol es el de ahorrar tenencias de divisas a los países y pagos de honorarios, comisiones y diferenciales cambiarias que hoy día aún van a bancos fuera de la región, por su relación de intermediario en los pagos y en la realización de la compensación. Estas economías serán mayores si se amplía la cobertura de los pagos canalizados por la Cámara.

Aunque las facilidades financieras propuestas en el párrafo anterior no tienen necesariamente que ser realizadas por la Cámara y podrían también establecerse de otra manera, hay buenas razones para expandir un organismo que actualmente existe y que funciona con eficiencia relativa. De este modo, su poder para la coordinación de políticas financieras de los países naturalmente se realzará. Al mismo tiempo, si los Bancos Centrales tienen que efectuar contribuciones en efectivo, su interés en el perfeccionamiento de WACH será más grande y sin el interés y la participación activa de los bancos centrales de la región, los acuerdos adoptados en materias financieras serán letra muerta.

Al mismo tiempo con un organismo, por medio del cual se canalicen los pagos, que pueda otorgar créditos y al cual fácilmente pueden agregarse otras funciones de carácter financiero a favor de los países que lo forman, se habrá dado un paso que podría eventualmente conducir a la creación de un Banco Central para toda la región.