

la necesidad de una unificación económica africana y la interferencia de las grandes potencias

JESÚS CONTRERAS GRANGUILLHOME

Desde la llegada a la independencia, los países africanos han tenido que soportar la continua interferencia de las exmetrópolis. El problema se extiende aún más, porque al lado de aquéllas han aparecido en la escena africana otros países ricos o de relativo mayor desarrollo que tratan de establecer sus zonas de influencia dentro de África.

Además de Francia e Inglaterra, tradicionales potencias coloniales por el mayor número de territorios que controlaban, en los años siguientes a la independencia se han introducido: Estados Unidos, Alemania Occidental, Japón, Holanda, Bélgica, Italia, Israel, China Popular, Unión Soviética, Checoslovaquia, Yugoslavia, y otros países socialistas y de otras áreas. De hecho, puede decirse que el grupo principal de países extraafricanos que ha incrementado sus relaciones con el continente, está formado por Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Unión Soviética y Alemania Federal.

Francia e Inglaterra, por su parte, tienen concertados acuerdos de "defensa mutua" con sus antiguas posesiones coloniales. En años recientes, hemos presenciado la intervención de tropas de ambos países en África Oriental y Central, a solicitud de los gobiernos afectados y en cumplimiento de esos acuerdos que no dejan de ser más que otro medio de sometimiento a los deseos de la exmetrópoli.

Inglaterra, por medio de la asimilación de los nuevos países africanos dentro de la *Commonwealth*, ejerce un control económico y comercial. Francia, con los restos de aquella *Communauté* creada en 1958 y "renovada" en 1960, igualmente mantiene contactos estrechos e influye sobre la vida interna y externa de los países africanos de habla francesa. Las compañías

y los bancos británicos y franceses son los más difundidos en el continente.

El comercio exterior africano está controlado por las antiguas potencias coloniales. Aunque actualmente se trate de diversificar esas relaciones, un hecho importante es que no existen prácticamente relaciones comerciales interafricanas. Más aún, las relaciones comerciales con otras áreas subdesarrolladas están lejos de constituir canales constantes o considerables de intercambio. Las relaciones con otros países subdesarrollados de Asia y América Latina son más bien afectivas, y se mantienen en el plano de una romántica unión que quizá un día pudiera constituir un bloque poderoso económico y comercial ante las grandes potencias.

La tradicional relación entre las metrópolis y las colonias, cuyas sólidas bases fueron establecidas durante el nefasto periodo colonial, hizo que se crearan para cada potencia zonas de dominación económica y monetaria (la zona del Franco y la zona de la Libra Esterlina). Los países africanos se encuentran en este aspecto igualmente maniatados, ya que tendrían que afrontar graves problemas si pretendieran salir de alguna de estas zonas, problemas sobre todo de convertibilidad de sus monedas, las que se encontrarían sin el apoyo del franco o de la libra, afectando notablemente sus sistemas de intercambio con el exterior.

Es tan evidente la situación de los países africanos, por sus terribles carencias materiales y recursos financieros, que aparentemente no tienen otro camino que la dependencia de las grandes potencias. Aunque la realidad es que este juego se ha convertido en una inclinación hacia uno y otro bloque al mismo tiempo, esto puede significar que, en última instancia, haya

más posibilidad de que en los países africanos se incrementa el caudal de "ayuda" que viene del exterior. En este regateo, los países africanos aprovechan el motivo psicológico en las grandes potencias, las que, al no querer perder terreno en esa lucha de influencias, se ven obligadas a admitir que, junto a ellas, se encuentran otros países poderosos e influyentes.

Vemos entonces que la dependencia económica es el problema más fuerte que afrontan en la actualidad los países africanos. Las inversiones extranjeras aumentan cada día y las ganancias salen constantemente al país de origen, lo que trae como consecuencia una impotencia para generar recursos propios, ya que los intereses de las grandes potencias siguen siendo eminentemente comerciales y orientados hacia las necesidades industriales de la exmetrópoli.

Esta interferencia de las grandes potencias en la vida interna y externa africana, no va de acuerdo con la pretendida independencia política lograda por los países africanos, y es en este contexto donde se plantea la urgente necesidad de lograr una unificación económica continental africana, que se presente como un solo bloque y se encamine hacia medidas efectivas de desarrollo con base en los enormes recursos ahí existentes.

La evolución de África durante los 10 o 15 últimos años, nos muestra un sinnúmero de intentos de agrupación subregional, movimientos de reacomodo después de haberse cerrado el paréntesis que significó la llegada, instalación y explotación por los europeos, durante aproximadamente 150 años. En esta nueva etapa de la vida de los pueblos africanos se empezaron a esbozar las primeras ideas sobre agrupamientos de Estados, primero a una escala limitada (países vecinos) y luego a una escala más amplia.

El panafricanismo, que encontró un punto de partida propicio desde el punto de vista institucional en 1963, ha tenido, en su primera década de funcionamiento, que afrontar la realidad, sufriendo serios tropiezos en sus intentos por lograr la verdadera unidad en el continente. En la historia de la organización internacional resalta el hecho de que, aquellas organizaciones que persiguen fines eminentemente políticos han fracasado tarde o temprano; y por el contrario, las agrupaciones que persiguen fines económicos, técnicos o comerciales, han tenido una vida más duradera. Esto es lo que ha sucedido en África. Todos aquellos intentos que florecían durante la época del panafricanismo

utópico, de las uniones políticas restringidas entre Estados vecinos (tales como los "Estados Unidos del África Latina", la "Unión de Estados Africanos", los "Estados Asociados de África", y muchos proyectos más), en el mejor de los casos tuvieron una existencia efímera ("Federación Mali", "Unión de Repúblicas del África Central") por los tradicionales conflictos políticos originados por la lucha de influencias dentro de dichas asociaciones.

Sin tratar de discutir ahora todos los problemas surgidos y los obstáculos encontrados en la realización de tales proyectos, y después de haber constatado la casi ineficacia del organismo continental en sus intentos por imponerse como única estructura institucional, la disyuntiva que se plantea grave y urgentemente a los Estados africanos es la de seguir por ese solo camino, o tratar de encauzarse hacia nuevas vías de cooperación que permitan la obtención de los ideales del panafricanismo que llamamos realista.

Ante la urgencia de los problemas que afrontan día con día los Estados africanos en su lucha contra la marcha inexorable del tiempo, éstos deben encaminarse por la senda del panafricanismo económico.

La primera fase se está llevando a cabo a lo largo y a lo ancho de todo el continente, a excepción de la parte norte, * donde se va lentamente, y de la parte sur-oriental, donde por ahora están agrupados pocos países. Las uniones subregionales han demostrado trabajar más eficazmente que aquellas uniones políticas de la primera época. Son estas uniones aduaneras, grandes regiones dentro del continente, las que servirán de base a la construcción del panafricanismo económico, hasta llegar a integrar un solo y vasto conjunto económico, con polos de desarrollo bien definido. **

En este trabajo nos proponemos ver cuáles son esos subgrupos regionales de tipo económico y comercial, cuáles han sido sus orígenes, las necesidades que pre-

* Apenas recientemente empieza a esbozarse con cierta solidez lo que serían dos uniones interestatales en el norte de África, con objetivos políticos y económicos. Ellas son: un proyecto de unión entre Marruecos-Mauritania-Argelia (y Túnez); y por otra parte, la unificación de Sudán-Egipto-Libia (ver el *Boletín del Centro de Relaciones Internacionales*, núm. 1, dic. 1970, pp. 8-11).

** La primera decisión importante, con vistas a la futura distribución económica del continente, ha sido tomada por la Comisión Económica para África, en 1965, en una reunión celebrada en Nairobi, al establecer 4 subregiones económicas, cuyos centros son: Tanger, Niamey, Lusaka y Kinshasa.

tenden satisfacer a corto y a largo plazo, así como los trabajos que han realizado hasta la actualidad y sus perspectivas.

1. Consejo de la Entente

Está integrado por los siguientes Estados: Costa de Marfil, Níger, Alto Volta, Dáhomey y Togo. Los acuerdos que daban vida a esta unión fueron firmados el 4 de abril, el 7 de abril y el 30 de mayo de 1959. Por estos acuerdos decidían: 1) establecer el Consejo de la Entente, que sería el órgano supremo de la unión, reuniendo a los primeros ministros de los países miembros, los ministros interesados en los asuntos comunes y los presidentes de las asambleas legislativas;¹ 2) crear una unión aduanera, que se extendería a todos los derechos de entrada y salida, sin restricción, y que incluiría la creación de comisiones paritarias para fijar, cada año, una distribución equitativa del producto de los derechos e impuestos; 3) coordinar su legislación en materias de interés común; 4) armonizar su legislación fiscal; 5) establecer un fondo de solidaridad, que serviría para prestar asistencia financiera a los países miembros, quienes contribuirían al fondo de acuerdo con la capacidad particular de pagos, y recibirían la ayuda aproximadamente en proporción inversa de acuerdo con las necesidades.² Este fondo entró en vigor el 1º de julio de 1959.

En esta unión se respeta la soberanía interna de los países miembros, pero se afirma su solidaridad. Uno de sus objetivos fundamentales es acercar a los Estados africanos en el marco de la *Communauté*. No es ni un supergobierno, ni un organismo político, ni una superestructura administrativa. Las decisiones tomadas en común se refieren fundamentalmente a la política económica, a la función pública, al trabajo, la justicia, las obras públicas y las telecomunicaciones.³ Se preveía también la participación de dos o varios Estados en la administración de los puertos y de los ferrocarriles, la coordinación y la reglamentación de los transportes terrestres, y la lucha coordinada contra las epidemias y las epizootias.

Al año siguiente se reforzaron los lazos de la unión por medio de nuevos compromisos adoptados en diversas reuniones. En febrero de 1960, en Ouagadougou, se dieron algunas concesiones de tarifas aduaneras al Alto

Volta. En ese mismo mes, en Niamey, se decidió la elaboración de un tratado permanente que regulara las relaciones entre los miembros. Los contactos se multiplicaron durante ese año entre los 4 miembros fundadores, y en una reunión celebrada en Abidjan, del 9 al 12 de agosto de 1960, para reforzar su solidaridad, acordaron: 1) establecer una constitución idéntica en cada Estado, el mismo sistema electoral, la misma duración de los mandatos parlamentarios y la celebración simultánea de elecciones; 2) crear una idéntica organización en sus ejércitos nacionales; 3) crear una misma organización administrativa; 4) crear una política económica común, principalmente la cuestión de una estrecha unión aduanera y el mismo sistema de imposición dentro de cada Estado; 5) crear un fondo común que garantizara los préstamos obtenidos para fines comunes; 6) establecer una diplomacia concentrada. Se crearon 4 comisiones de expertos para llevar a cabo estos fines. En el aspecto constitucional hubo una importante modificación respecto a la idea original; se tendería más bien a adoptar un modelo general de constitución que previera un sistema presidencialista de gobierno en cada país. Por otra parte, se renunció a la idea de celebración simultánea de elecciones.⁴

En enero de 1961 se reunieron en Ouagadougou, para delinear una acción común y su posición en las negociaciones que celebraban con Francia sobre acuerdos de cooperación. Después de varias reuniones preliminares con Francia, se firmaron en París, el 24 de abril de 1961, unos acuerdos con cooperación entre Francia y los miembros del Consejo, que abarcaban los aspectos de economía y defensa.

Aunque las cuestiones económicas han tenido mayor importancia desde su creación, el Consejo de la Entente iba directamente dirigido a contrarrestar la acción de la Federación Malí; por otro lado, consolidaba la posición de Costa de Marfil en relación al liderazgo que tradicionalmente había tenido Senegal en los asuntos de África Occidental francesa. En la nueva asociación, Costa de Marfil era y es todavía el mayor contribuyente, y no puede negarse que mantiene una posición directriz. Su líder, Houphouët Boigny, declaró el 6 de julio de 1959 que los miembros del Consejo de la Entente rechazaban "pertenecer a una *Communauté* que no es más que una *Commonwealth*", refiriéndose concretamente a la posición defendida por Senegal. El Consejo de la Entente estaba abierto a

¹ Ph. Decraene. *El Panafricanismo*, p. 78.

² Erasmus J. Kloman. "African Unification Movements". *International Organization*, vol. xvi, núm. 2, p. 396.

³ *Europe-France-Outremer*, agosto 1959, núm. 357, p. 120.

⁴ *Keesing's*. 1961, p. 18132.

todos los Estados africanos "que creyeran en el futuro de la *Communauté*".

En septiembre de 1959, en ocasión de una reunión del Partido "Rassemblement Démocratique Africain", celebrada en Abidjan, Boigny reiteró sus puntos de vista sobre una estrecha comunidad franco-africana, y dijo que "una confederación sin nexos políticos, ejecutivos y legislativos, sería el fin de un gran sueño para mí". Rechazó el panafricanismo como lo planteaban algunos líderes, diciendo que expresaban sus fines pero no sus medios, y llamó a "la realización de la verdadera unidad en el cuadro de un gran agrupamiento político, por la sana apreciación de los verdaderos intereses de las masas africanas". El Congreso del RDA afirmó su deseo de permanecer en la comunidad, de acuerdo con el camino escogido en el referéndum de 1958, y expresó su total confianza en el liderazgo de Boigny.⁶

El Consejo de la Entente ha sido hasta ahora una de las agrupaciones regionales más prósperas en el continente africano, a pesar de los no pocos problemas que ha tenido que afrontar, tales como la oposición de Ghana o el conflicto territorial que oponía a Dahomey y Niger. Los golpes de Estado acaecidos en esa época en Alto Volta y Dahomey no parecen haber afectado los fines esenciales del Consejo, que se concentran en el enfoque de los problemas económicos y sociales comunes.

A últimas fechas el Consejo de la Entente parece observar aún mejores perspectivas. Desde junio de 1966 Togo es miembro de pleno derecho del Consejo, por lo que el número de miembros aumentó a 5. A partir de febrero de 1965, se habían intensificado las consultas entre Costa de Marfil y Togo, y el Consejo de la Entente había considerado en cada reunión la adhesión de este pequeño país. No obstante, Togo no había tomado una decisión definitiva, permaneciendo únicamente como miembro asociado, por la disyuntiva que le planteaba la oposición de Ghana y el deseo de sus dirigentes políticos de mantener al mismo tiempo buenas relaciones con Costa de Marfil y los otros miembros del Consejo. Los últimos acontecimientos, el acercamiento de Ghana a los Estados africanos de habla francesa que lo rodean, aparte del convencimiento sobre las ventajas económicas que significa su total adhesión para afrontar mejor los problemas económicos del país, facilitaron la adhesión de Togo al Consejo de la Entente. El proyecto de unión

⁶ *Keesing's*, 1959, p. 17054.

de Togo fue finalmente aprobado por la Asamblea Nacional de Togo el 6 de junio de 1966.*

Por otra parte, entre las reformas que se han introducido en los planes originales, se encuentran dos fundamentales: la adopción del principio de doble nacionalidad, y la transformación del Fondo de Solidaridad en Fondo de Garantía.

El 29 de diciembre de 1965 los países miembros del Consejo adoptaron el principio de la doble nacionalidad en favor de los ciudadanos de Costa de Marfil, Dahomey, Alto Volta, Niger y Togo. Esta decisión es muestra de una fuerte cooperación, que no se había visto afectada por los golpes de Estado y podría encaminar a los socios de la Entente hacia una estructura de tipo confederal.⁶ No obstante, en vista de la oposición manifestada por algunos sectores de la población de Costa de Marfil hacia la doble nacionalidad, Boigny, el iniciador de esta idea, ha tenido que dejar por el momento este plan, para dedicarse por completo a reforzar los lazos económicos del Consejo.

La cuestión de transformar el Fondo de Solidaridad, ocupó el centro de la atención de los dirigentes del Consejo, y fue abordada en las reuniones iniciadas el 7 de junio de 1966, habiéndose planteado ya en la sesión de abril. La función primordial del Fondo de Garantía será la de avalar los préstamos exteriores concertados por los miembros del Consejo para proyectos de desarrollo económico de interés nacional.⁷

Las perspectivas que ofrece el panorama del África Occidental son alentadoras para la política de Costa de Marfil, y favorecen las declaraciones hechas por Boigny en 1959, cuando afirmaba que en el Consejo de la Entente tendrían cabida otros Estados africanos de la región que quisieran colaborar estrechamente y en un plano de igualdad con los demás miembros del Consejo. No es remoto que, ensanchándose cada vez más, esta agrupación constituyera una amplia Unión del Benin, preconizada ya en 1958 por el entonces jefe del gobierno de Dahomey, quien pensaba unir a Togo-Dahomey-Niger; sobre este intento, habían llegado a un acuerdo en principio, pero la idea no prosperó por la creación del Consejo bajo la dirección de Costa de Marfil. La idea de la creación de una Unión del Benin ha evolucionado en cuanto a los miembros que deberían constituirlo. En agosto de 1962, se reunieron en Cotonou los ministros de Asuntos Exteriores de Togo-Dahomey-Nigeria, para

⁶ *Jeune Afrique*, enero 1966, núm. 264, p. 15.

⁷ *Le Monde*, junio 9, 1966, p. 5.

examinar la posibilidad de una unión entre dichos Estados. En mayo de 1964 se reunió nuevamente en Cotonou una comisión de expertos que haría proposiciones concretas sobre la creación de la Unión del Benin, que uniría a Togo-Dahomey-Nigeria-Ghana.

Los intentos de Dahomey, de acercarse a sus otros vecinos no miembros del Consejo, tenían su origen en el conflicto fronterizo planteado con Niger.⁸ Por otra parte, las diferencias entre los Estados africanos de habla inglesa y habla francesa, se han ido eliminando por el mayor conocimiento que adquieren de ellos mismos; el diálogo entre Ghana y los demás países de África Occidental parece encauzarse hacia nuevas vías de cooperación. Actualmente, Dahomey y Niger parecen haber olvidado el problema que los oponía, y los resentimientos que Dahomey pudo tener hacia los otros miembros del Consejo pertenecen ya al pasado. Al menos así lo exige el reforzamiento de la unidad entre los miembros. Así, el Consejo de la Entente se encuentra hoy más reforzado que nunca; añadiendo a eso el cambio de dirección en la política de Ghana hacia sus vecinos de habla francesa, y el total cambio de orientación en la política exterior ghanesa después de la caída de Nkrumah, no es ilusorio pensar que la gran Unión del Benin pueda realizarse en el futuro, tomando como base las realizaciones del Consejo de la Entente, al que se unirían Ghana y Nigeria,⁹ así como otros países de la región para constituir un gran conjunto.

2. Unión de Estados ribereños del Senegal

Después de una reunión de expertos celebrada en Dakar, en febrero de 1964, se llevó a cabo una conferencia de representantes, del 20 al 22 de agosto de 1964, que decidió el establecimiento de un "Comité Interestatal para el Desarrollo de la Ribera del Senegal", cuya Secretaría General estaría en Saint Louis (Senegal).

La inauguración del comité tuvo lugar el 13 de febrero de 1965, en presencia de los jefes de Estado Senghor, Keita y Daddah; Sekou Touré no asistió. La repentina reserva de Guinea a establecer cualquier estrecha cooperación con los otros tres Estados se de-

⁸ Niger y Dahomey reclamaban la posesión de Lété, un islote de 8 kilómetros de largo por 1 kilómetro de ancho, situado en medio del río Niger, que les sirve de frontera en una zona.

⁹ En 1968 el BAD, inició un estudio sobre las posibilidades de estrechar las relaciones económicas y comerciales entre Ghana y el Consejo de la Entente.

bió al deseo de evitar la creación de lazos, así fueran indirectos, entre el franco guineano y el franco francés, a través de la Unión Monetaria del Oeste Africano. Por otra parte, la ONU anunció en abril de 1965, la asignación de un fondo especial para estudios de desarrollo agrícola en la cuenca del Senegal, así como para el control del río con fines de navegación, irrigación y producción de energía eléctrica.

A propuesta del presidente de Mauritania, la conferencia ha ampliado sus proyectos de unión más allá de la ribera del Senegal, previendo la puesta en práctica de un conjunto económico más amplio. En la declaración final de la conferencia celebrada en noviembre de 1965, se decía que "las preocupaciones que fueron la base de la creación del Comité Interestatal sobrepasan en gran medida los límites de la ribera del río". Es decir, que en estos términos, se supone la posible adhesión de Ghana, Liberia, Sierra Leona, Gambia, los países de la Entente y Nigeria. Los 4 países agrupados en esta empresa, han encargado a Ould Daddah, presidente en funciones, de dar los pasos necesarios para la realización del nuevo agrupamiento.¹⁰

Los trabajos del comité llevaron, en noviembre de 1967, a un acuerdo entre los cuatro gobiernos sobre 5 proyectos para desarrollar el valle del Senegal, incluyendo la construcción de una presa en Joina con fines de irrigación y aprovechamiento de energía eléctrica.

En esta reunión se decidieron los siguientes puntos:

- 1) Revisar los trabajos del Comité Interestatal.
- 2) Considerar las medidas concretas a tomar para acelerar los trabajos del Comité.
- 3) Establecer un subgrupo regional de los Estados ribereños del Senegal y crear el grupo regional de los Estados del oeste africano.

Uno de los problemas más importantes se refiere al deseo de consolidar esta unión a cuatro, y buscar una integración regional más amplia. Al respecto se habla en la resolución final adoptada de "trabajar en el esquema de la OUA, para crear un grupo regional oeste africano, y reforzar el subgrupo regional de los Estados ribereños del río Senegal".

Asimismo renovaban su confianza en los trabajos llevados a cabo por el presidente de Mauritania, relativos a las consultas con los jefes de Estado de la región con vistas a crear el subgrupo regional. Pro-

¹⁰ *Jeune Afrique*, dic. 1965, núm. 258, pp. 14-15.

ponían, por último, la celebración en Monrovia, a más alto nivel, de una reunión (a iniciativa del presidente Tubman) oeste-africano durante el mes de abril de 1968. Se anunciaba que la tercera conferencia de jefes de Estado de los miembros del Comité Interestatal se celebraría en Labé, en marzo de 1968.

El estatuto de la organización interestatal fue aprobado el 24 de marzo de 1968, habiéndose celebrado la reunión desde el 21 de marzo, de acuerdo con lo previsto anteriormente.

Los puntos principales del acuerdo son:

1) La nueva organización sería un subgrupo regional llamado "Organización de Estados Ribereños del río Senegal".

2) Tendría 4 órganos principales:

- a) Una conferencia de jefes de Estado, que se reuniría cuando menos una vez por año;
- b) Un consejo de ministros, que se reuniría dos veces por año;
- c) Un consejo interparlamentario de 20 diputados (5 por cada Estado) que tendría funciones consultivas;
- d) Un secretario ejecutivo, con sede en Dakar, que tendría a sus órdenes 3 secretariados generales: para el desarrollo de los recursos de la cuenca del Senegal; para planeación y desarrollo; para asuntos educativos, culturales y sociales.

La próxima reunión del comité se anunció para marzo de 1969 en Dakar, pero tuvo que ser pospuesta por la caída del régimen de Modibo Keita, y por la negativa del presidente Touré, de Guinea, de reconocer al nuevo gobierno. Estos problemas paralizaron una vez más los trabajos de la organización interestatal del río Senegal.

3. Unión aduanera del África Ecuatorial

Los jefes de Estado de las Repúblicas Centroafricanas, Chad, Congo Brazzaville y Gabón, se reunieron en París del 12 al 17 de enero de 1959 y decidieron mantener la unión aduanera del África Ecuatorial. Posteriormente, se reunieron en Brazzaville, del 23 al 24 de junio del mismo año, para llevar a la práctica la decisión adoptada en enero.

Se tomaron varios acuerdos sobre la forma de la unión y sobre el establecimiento de 3 organismos comunes. Se decidió asimismo que los nuevos acuerdos

entrarían en vigor inmediatamente después de la disolución formal de la AEF, el 30 de junio de 1959.¹¹

La unión se rigió por los dos protocolos adoptados en París, la declaración común relativa a los problemas institucionales y una declaración referente a la organización judicial; otros acuerdos muy importantes son los adoptados el 24 de junio en Brazzaville, en ocasión de una conferencia de los primeros ministros.¹²

En la reunión de Brazzaville se adoptó el reglamento de la Conferencia de Primeros Ministros, cuyo papel fundamental es determinar la acción común entre los Estados, quienes confieren a la conferencia ciertos poderes relativos a la reglamentación de los transportes y de las vías de comunicación de interés común, los hidrocarburos y las modificaciones de la evolución aduanera y fiscal.¹³

En el proyecto adoptado de unión aduanera, se establecía la libre circulación de mercancías, bienes y capitales, entre las partes. El producto de los derechos e impuestos a las importaciones se destinaría al presupuesto del Estado donde la mercancía se consumiera, pero con un espíritu de cooperación. Para corregir los posibles errores, se creó al mismo tiempo un fondo de solidaridad. Se estableció un procedimiento de armonización de la legislación fiscal. Se creó una agencia transecuatorial de comunicaciones, que administraría los organismos públicos que aseguraran las comunicaciones de interés común. Por último, se decidió la creación de un Instituto Ecuatorial de Investigaciones y Estudios Geológicos y Mineros.¹⁴

En junio de 1961 se decidió la asociación del Camerún y de los Estados del África Ecuatorial para el establecimiento progresivo de un mercado común y de una unión aduanera. La primera etapa fue la entrada en vigor de un nuevo régimen de intercambios a partir del 1º de enero de 1962.

No obstante los intentos de llevar a la práctica una efectiva cooperación económica entre los países miembros, y pese a los esfuerzos destinados a terminar con los obstáculos al comercio entre los 4 Estados, no se logró un acuerdo realmente satisfactorio para todos los miembros y las realizaciones fueron poco provechosas.

Prosiguiendo en sus esfuerzos, celebraron una conferencia de jefes de Estado en Fort Lamy del 11 al 12

¹¹ *Keesing's*, 1959, p. 17054.

¹² Ph. Decraene. *op. cit.*, p. 80.

¹³ *Europe-France/Outremer*, agosto 1959, núm. 357, p. 120.

¹⁴ *Idem*.

de febrero de 1964, donde firmaron un protocolo preliminar para el establecimiento de la unión aduanera. Se acordó también construir una refinería de petróleo en Port-Gentil (Gabón), cuyos servicios serán utilizados por los 4 países. Finalmente, se decidió establecer un directorio común encargado de las comunicaciones terrestres. El tratado, firmado en Brazzaville el 8 de diciembre de 1964, era un paso más en el aumento de la cooperación entre Camerún y los 4 Estados del África Ecuatorial. En esta reunión de Brazzaville, la Conferencia de Jefes de Estado firmó el documento que entraría en vigor el 1º de enero de 1966.¹⁵ Este tratado crea una unión aduanera y económica, estableciendo la coordinación de los proyectos industriales, el establecimiento de una tarifa aduanera y fiscal común, la armonización de los aspectos fiscales internos y un código de inversiones. La suprema autoridad estará constituida por un consejo de jefes de Estado y un comité de dirección a nivel ministerial. La sede de la Secretaría General estará en Bangui. Asimismo, se decidió la creación de un banco para el desarrollo industrial del África Central, con sede en Libreville.¹⁶

El Consejo de Jefes de Estado estará integrado por representantes de las asambleas nacionales, reuniéndose cuando menos una vez por año; su presidencia será rotativa, anual, habiendo correspondido para el primer periodo a Camerún. Sus decisiones serán tomadas por unanimidad. El comité de dirección estará formado por representaciones ministeriales de los miembros, y se reunirá cuando menos dos veces por año; bajo el control del consejo, su función principal es la de llevar a la práctica sus decisiones. La secretaría se encargará de la administración, bajo la dirección de un secretario general designado por el Consejo de Jefes de Estado y sometido a su autoridad.¹⁷

Lo sobresaliente de la nueva UDEAC, en relación a los proyectos originales de 1959, es que visualiza una unión más amplia, abarcando mayor número de aspectos y de miembros. La unión del Camerún al conjunto de África Central beneficiará, así, a República Centroafricana y Chad, las que, careciendo de una salida al mar, encontrarán en Camerún un buen punto de apoyo. En el aspecto económico, razón principal de la agrupación, forman un grupo homogéneo que participa en el mercado común europeo. El Banco

¹⁵ *Keesing's*, 1965, p. 20896.

¹⁶ *Le Monde*, diciembre 1964, núm. 843, p. 4.

¹⁷ *Jeune Afrique*, enero 1966, núm. 262, p. 15.

Central de los Estados del África Ecuatorial y el Camerún, es la institución común de emisión. La UDEAC, es una asociación que surge con nuevos bríos, y con intenciones de atacar en común los problemas del desarrollo y coordinar la acción en los aspectos aduaneros y fiscales; para ello, han establecido como objetivos, que son similares a los ya enunciados en 1959, la libre circulación de personas, mercancías, bienes, servicios y capitales; la uniformación de las legislaciones aduaneras referentes a la importación. El fondo de solidaridad será mantenido con los descuentos a los derechos e impuestos de importación.

Las bases de la cooperación ya habían sido sentadas, aun antes de que los miembros fueran independientes, y los obstáculos encontrados en los últimos años empiezan a ser superados. La fuerza de la nueva asociación dependerá de la voluntad que los miembros tengan de cooperar en común, y el peso que la UDEAC puede tener en el África Ecuatorial se verá ampliamente superado cuando logren definitivamente la adhesión del Congo Kinshasa.

El Comité Directivo de la UDEAC, integrado por ministros de Economía y Finanzas de los 5 Estados miembros, se reunió para preparar la Conferencia de Jefes de Estado de la UDEAC, celebrada poco después en Fort Lamy los días 13 y 14 de diciembre de 1966.

Inaugurada oficialmente, el 1º de enero de 1966, la UDEAC, como ya se ha visto, tiene por objetivos fundamentales promover el establecimiento progresivo de un mercado común de África Central. Su primer año vio nacer las nuevas instituciones, por ejemplo, la tarifa externa común, y se inició el proceso de constitución y distribución del fondo de solidaridad. Se inició el estudio de la creación del Banco de Desarrollo Subregional, etcétera.¹⁸

El Consejo adoptó una convención tendiente a eliminar las dobles imposiciones y a armonizar la reglamentación fiscal de los países miembros.

Este Consejo de Jefes de Estado celebró posteriormente su reunión anual en Bangui (21-23 diciembre de 1967), con la asistencia de los presidentes de los 5 Estados miembros: Camerún, Congo Brazzaville, Gabón, Chad, República Centroafricana. El asunto más importante discutido por los ministros era indudablemente el del impuesto único y el problema de la armonización de los planes de desarrollo industrial.

El general Bokassa, presidente en turno, definió a

¹⁸ *Afrique Contemporaine*, enero-febrero 1967, núm. 29, p. 2.

la unión como "la expresión firme de la política de los países miembros de hacer de esta empresa un ejemplo piloto y el resultado de una larga marcha iniciada por nuestros países, para luchar contra el mal del siglo que es el subdesarrollo".¹⁹

Se habló del no funcionamiento del fondo de solidaridad, que impedía la puesta en práctica de los planes industriales para evitar la competencia inútil; igualmente, que los jefes de Estado decidieran directamente lo relativo a la industria pesada interestatal.

Las resoluciones adoptadas fueron las siguientes:

- a) Se aprobó el presupuesto para 1968.
- b) Se trazaron lineamientos para la unificación de la legislación en materia fiscal.
- c) Se creó una comisión para estudiar las posibilidades de coordinación universitaria entre Camerún y República Centroafricana.
- d) Se decidió la celebración de una reunión de ministros de Economía en junio de 1968, para establecer un programa común de industrialización con base en una distribución equitativa de los proyectos industriales entre los Estados miembros. Este proyecto sería más tarde sometido a la aprobación de los jefes de Estado, en diciembre de 1968.
- e) Se anunció la próxima iniciación de la refinería de Port Gentil.
- f) Se anunció, igualmente, la próxima construcción del Palacio de la UDEAC en Bangui.
- g) Se decidió que toda la información sobre política social de los Estados miembros fuera reunida por una comisión de expertos.
- h) Se acordó tratar de obtener del Banco Mundial la creación de una oficina subregional en África Central; de la Comisión Económica para África, la instalación de una oficina de promoción industrial para la región de la UDEAC, en Brazzaville.
- i) Se estableció el procedimiento de contribución y distribución del fondo de solidaridad para 1968.

La Unión de Estados de África Central, organización de tipo económico que agrupa al Congo Kinshasa, República Centroafricana y Chad, y la Unión Aduanera de los Estados del África Central, que agrupa a Camerún, Gabón, Congo Brazzaville, Repú-

¹⁹ *Afrique Contemporaine*, enero-febrero 1968, núm. 35, p. 14.

blica Centroafricana y Chad, habían seguido su propio camino a pesar de tener idénticas características en cuanto a los fines, y de originar una superposición en cuanto a la participación ambigua de dos de sus miembros. Los tres primeros miembros de la UDEAC esperaban, sin embargo, que República Centroafricana y Chad se reintegraran a la asociación original.

Desde fines de noviembre de 1967 la tensión aumentaba entre el gobierno del Congo Kinshasa y la República Centroafricana; el Congo criticaba abiertamente a su vecino y llegó hasta a inmiscuirse en sus asuntos internos. El presidente Bokassa, de República Centroafricana, llegó a Brazzaville el 8 de diciembre para participar en la Conferencia de Jefes de Estado de la UDEAC, que examinaría la cuestión de la distribución de los bienes comunes de la unión; en esta ocasión, el general Bokassa dijo que su país había reconsiderado la situación y que había decidido reintegrarse a la UDEAC. El consejo elogió la decisión de ese gobierno y le reiteró su apoyo.

Chad permaneció firme en su posición de adherirse a la otra organización, y el presidente Tombalbaye, que había sido convencido por el gobierno de República Centroafricana para dejar la UDEAC, reafirmó su oposición a dicha organización.

Con el Congo Kinshasa y Chad como únicos miembros, la UDEAC, que nunca tuvo una verdadera estructura administrativa, queda como una unión que nació muerta, ya que parece que su creación no respondía ni a las necesidades económicas ni a las realidades políticas. Por otra parte, los 3 Estados no podían armonizar sus economías, que siguen siendo competitivas.²⁰

Igual que ha sucedido en otras ocasiones, el revivir la unión de tipo político entre los Estados de la región ha sido el resultado de frecuentes crisis políticas internas o interestatales; una vez las crisis superadas, se vuelve a la normalidad. En la región ha sido característico observar estas exaltaciones pasajeras, desde los primeros años de vida independiente. Es evidente que en África Central la UDEAC se muestra como el organismo más permanente y en el que los gobiernos, a final de cuentas, han depositado todas sus esperanzas para obtener logros específicos.

Esta última crisis económica y política finalizó virtualmente en ocasión de la celebración del X aniversario de la independencia de Camerún, en Yaoundé,

²⁰ *Afrique Contemporaine*, enero-febrero 1969, núm. 41, p. 12.

el 1º de enero de 1970. Al acto asistieron U'Thant y los presidentes de Gabón, Costa de Marfil, Mauritania, Niger, Senegal, Alto Volta. Aquí, los presidentes del Congo Kinshasa, República Centroafricana y Chad, se reconciliaron públicamente y manifestaron su mutuo acuerdo para reanudar los intercambios dentro de cauces normales.

4. Unión aduanera del oeste africano

Hasta el momento de su llegada a la independencia, los 8 Estados africanos de habla francesa estaban integrados en un solo mercado común; era un conjunto económico, con libre circulación de mercancías y todas las consecuencias de orden fiscal (derechos económicos de entrada y salida, impuestos directos e indirectos), financiero (sistema de subvenciones de la Federación a sus miembros, que permitía proteger a los miembros menos favorecidos por la naturaleza o la geografía) y monetarios (integración monetaria por la existencia de una moneda común).

Guinea decidió terminar con las relaciones dejadas por la administración colonial y el número de socios para una probable unión en el futuro quedó en siete. De todas formas, entre estos siete países restantes la coordinación económica fue disminuyendo, ya que las medidas correspondientes fueron tomadas exclusivamente a nivel nacional.

A los tres meses de haberse disuelto la antigua AOF, y a pesar de algunas divergencias entre la Federación Malí y el Consejo de la Entente, los dirigentes de ambas agrupaciones se reunieron en París el 10 de mayo de 1959 y decidieron conservar el antiguo mercado común federal, firmando entre sí una Convención de Unión Aduanera. Los acuerdos firmados el 9 de junio del mismo año, cubrían un mercado común de aproximadamente 20 millones de personas, en los territorios de Costa de Marfil, Alto Volta, Niger, Dahomey; Senegal, Sudán francés; Mauritania. Una de las primeras medidas fue la división entre ellos de las propiedades e instalaciones de la antigua administración colonial.

Se creaba una unión aduanera total que comprendería todos los impuestos de entrada y salida percibidos sobre los productos y mercancías intercambiados entre estos Estados. Las mercancías circularían libremente, sin que se cobraran derechos aduanales o fiscales. Se creaban comisiones comunes, así como un comité de la Unión Aduanera, con los objetivos de

repartir el producto de los derechos e impuestos percibidos por operaciones de exportación e importación en los Estados miembros, para reponer a cada Estado la totalidad de las deudas que le resultaran del intercambio común. Se estableció también una comisión fiscal, encargada de armonizar los aspectos fiscales entre los Estados miembros, para evitar la doble imposición o la evasión fiscal.²¹

Entre los problemas surgidos posteriormente, se cuenta el que las reglamentaciones nacionales llevaron a una violación del principio de la libre circulación en el interior de la unión; el Tratado de Unión Aduanera Alto Volta-Ghana de 1961, sin consultar previamente a sus socios... Además, las decisiones relativas a la tarifa externa eran adoptadas por los gobiernos sin que el Comité de la Unión tuviera conocimiento ni pudiera por lo tanto regularlas; luego, algunos Estados redujeron la tarifa externa en provecho de Estados terceros.²²

Posteriormente, y a iniciativa de Alto Volta, se adoptó un nuevo acuerdo en Abidjan, el 3 de junio de 1966. Este acuerdo entró en vigor el 15 de diciembre del mismo año, para Dahomey, Costa de Marfil, Malí, Mauritania, Niger, Senegal, Alto Volta.

El texto, que toma en cuenta la evolución producida desde 1959, y sobre todo que los intereses de los Estados no habían podido ser armonizados, dará a la unión una serie de organismos permanentes, que le son tan necesarios. Por lo pronto, se estableció la tarifa externa común y la armonización de la legislación comercial, gozando de libre entrada ciertas mercancías de la zona franca y del Mercado Común Europeo. Se acordó igualmente la creación de un consejo de ministros, un comité de expertos, y un secretario general. La situación se presenta con mejores perspectivas que la situación creada después de 1959.²³

5. Integración económica de África Occidental

En el África Occidental existe también un proyecto más amplio de zona de libre comercio. De acuerdo con la proposición lanzada por el presidente Tubman de Liberia, en enero de 1964, sobre la posibilidad de crear esta zona de libre comercio, que abarcaría a Liberia, Guinea, Costa de Marfil y Sierra Leona, así como a otros Estados de la región que se intere-

²¹ *Europe-France-Outremer*, agosto 1959, núm. 357, p. 120.

²² B. Vinay. *L'Afrique Commerce avec l'Afrique*, pp. 25-30.

²³ *Ibidem*, p. 39.

saran y desearan participar, los presidentes de estos cuatro países celebraron una conferencia del 20 al 22 de agosto de 1964, para discutir la propuesta hecha por Tubman, sobre la posible creación de una zona de libre comercio en el África Occidental. Examinada la propuesta, decidieron establecer un comité de trabajo a nivel ministerial que celebró su primera reunión en Monrovia, en febrero de 1965.²⁴

Posteriormente, y a iniciativa de los 4 países ribereños del río Senegal, se celebró en Monrovia una conferencia de jefes de Estado y de gobierno, con el objeto de reforzar la cooperación entre los Estados de la región. Asistieron como observadores especiales, el secretario general de la OUA y el secretario ejecutivo de la Comisión Económica para África. El 23 de abril de 1967 la asamblea examinó el proyecto preparado por la Conferencia Ministerial sobre la creación de un grupo regional y sus estructuras. El protocolo sobre creación de ese grupo regional fue firmado y se encargó a Senegal y Liberia que prepararan el proyecto de tratado y lo enviaran a los miembros a más tardar el 1º de septiembre.

El tratado definiría la organización del grupo regional, cuyos 3 principales órganos serían: la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministros y la Secretaría Ejecutiva.

Se fijó otra reunión del Consejo de Ministros para diciembre de 1968, con objeto de examinar el proyecto de tratado y los primeros estudios referentes a la cooperación entre los Estados.

En abril de 1969 se celebraría otra reunión oesteafricano para firmar el tratado, en Ouagadougou.²⁵

El documento, que ya había sido elaborado en la conferencia de Niamey en octubre de 1966, bajo los auspicios de la Comisión Económica para África, fue aprobado y firmado por los representantes de 12 Estados africanos, al final de una conferencia sobre la cooperación económica en África Occidental celebrada en Accra del 27 de abril al 4 de mayo de 1967, donde se hablaba nuevamente de la creación de una comunidad económica de África Occidental.

En su articulado se establece un mercado común para incrementar al máximo los intercambios de bienes y servicios entre Dahomey, Ghana, Costa de Marfil, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo y Alto Volta.

²⁴ *Keesing's*, 1965, p. 20896.

²⁵ *Afrique Contemporaine*, mayo-junio 1968, núm. 37, p. 13.

Asimismo, se habla de la eliminación de impuestos y barreras comerciales entre todos estos países. Se establece un consejo económico interino, que tendría poderes para negociar un tratado definitivo de mercado común y establecería una secretaría provisional y otros órganos subsidiarios. Este consejo dejaría de existir cuando entrara en vigor el tratado propuesto.²⁶

Prosiguiendo en los intentos por unificar definitivamente a toda la región en un solo y amplio mercado común, los dirigentes de los Estados miembros de la Unión Aduanera del África Occidental (UDEAC) decidieron, al final de unas conversaciones sostenidas en Bamako el 20 y 21 de mayo de 1970, sustituir esa asociación por una "Comunidad Económica del África Occidental" (CEAO), cuyos objetivos finales serán los de integrar a los países africanos de la región, de habla inglesa y francesa, en una sola comunidad económica. Por lo pronto, los fines establecidos en esta reunión son los de mejorar la infraestructura de los Estados miembros, incrementar la industrialización, y favorecer los intercambios comerciales de productos agrícolas e industriales.

6. *Organización de servicios comunes del África Oriental (EACSO) y Federación del África Oriental*

La EACSO tiene sus orígenes en la Alta Comisión del África Oriental, creada el 1º de enero de 1948, que reunía a los gobernadores de Kenya, Uganda y Tanganyika, administrados por Inglaterra, y un representante de Zanzíbar. Establecía una administración conjunta de las comunicaciones, transportes, derechos aduaneros, moneda y servicios técnicos diversos.

Sus más notables logros fueron el autocontrol de los servicios (transportes y comunicaciones), que abastecían sus propios ingresos. La exitosa combinación de los ferrocarriles de Kenya, Uganda y Tanganyika, en 1948, dio como resultado un servicio excelente. Los otros servicios (derechos aduaneros, investigación y ciencia, estadísticas, etcétera) recibían el apoyo del gobierno británico, así como subvenciones anuales de los gobiernos territoriales.²⁷

Durante 1960, se realizó una investigación sobre la cooperación económica interterritorial, por la Comisión Económica y Fiscal del África Oriental. Como resultado, se propuso preservar y fortalecer esta coope-

²⁶ *Keesing's*, 1967, p. 22084.

²⁷ C. G. Rosberg, Jr. y A. Segal. "An East African Federation". *International Conciliation*, núm. 543, p. 20.

ración, mientras los nuevos Estados que surgían pudieran desarrollar ampliamente sus economías.²⁸

La comisión recomendó también la creación de un fondo común, al cual se sumarían ciertos impuestos, que serían posteriormente repartidos entre los tres países; con esto se atacaría el problema del desequilibrio financiero entre los tres países.²⁹

Las recomendaciones de esta comisión sirvieron de base a la creación de EACSO.

Del 19 al 27 de junio de 1961, por iniciativa de Nyerere, se celebró en Londres una conferencia con el objeto de determinar la forma en que Tangañica, que estaba a punto de obtener su independencia, continuaría compartiendo los servicios comunes con Kenya y Uganda.

Se dijo que, en interés de todos, los servicios comunes deberían continuar, pero sobre una base auténticamente del África Oriental, y que una vez que Tangañica fuera independiente, se crearía una nueva organización con esos propósitos. Se declaró que Tangañica, Kenya y Uganda, serían miembros iguales, y que el nuevo organismo se llamaría "Organización de Servicios Comunes del África Oriental" (EACSO), cuyas responsabilidades quedarían en un grupo de 3 ministros que serían la suprema autoridad. Estarían asesorados por 4 grupos de ministros cada uno; estos grupos se encargarían de asuntos concretos y formularían los métodos a seguir en sus respectivos campos de acción. Los asuntos concretos serían: comunicaciones, finanzas, coordinación comercial e industrial, y servicios sociales e investigaciones. Entró en funciones en diciembre del mismo año.³⁰

Se establecía también una asamblea legislativa central, formada por 12 ministros, que eran los miembros de los 4 grupos, 9 miembros de cada territorio, elegidos por su respectiva legislatura, el secretario general y el secretario legal de la organización.

Acordaron que Zanzíbar podía aprovechar los servicios, si así lo requiriera, y que en caso de que ese país deseara participar completamente en la nueva organización, sus gobiernos examinarían las bases de dicha participación.

Los poderes de la Asamblea Legislativa Central se delimitaron para los aspectos de: aviación civil; derechos aduaneros; impuestos; investigación interterritorial; instituciones universitarias; correos y telegráfos,

²⁸ *Ibidem*, p. 22.

²⁹ *Jeune Afrique*, octubre 1965, núm. 252, p. 16.

³⁰ *Keesing's*, 1961, p. 18263.

téléfonos y radio-comunicaciones; ferrocarriles, puertos y aguas interiores; buques mercantes; servicios públicos.

La nueva organización estaría limitada por las leyes en vigor en los territorios; se estableció que las legislaturas territoriales podrían legislar sobre asuntos donde la organización fuera también competente. Se estableció también la transferencia de los empleados al servicio de la antigua Alta Comisión, en las mismas condiciones, a la EACSO.

Se habían observado los beneficios que aportaba la administración común de los servicios, y se deseaba continuar esa obra, reforzándola. En el marco de un movimiento de independencia que aumentaba, se vio la necesidad de sustituir el manejo y las responsabilidades de la organización, que recaían en los gobernadores coloniales. Se imponía un cambio en la administración, y ahora el organismo estaría bajo la dirección exclusiva de los primeros ministros de dichos territorios, que contarían con el asesoramiento de expertos en economía interesados en el desarrollo de la región.

La cooperación entre los tres países a través de este organismo puede preparar el camino para una agrupación política federal, que traería como resultado no sólo una armonización entre los miembros, sino también en lo relativo a la resolución de problemas que de otra manera es más difícil resolver. Los problemas para esta unión política sería fundamentalmente la competencia por el liderazgo. El haber aceptado tratamiento igual para Tangañica, cuando los otros países no eran todavía independientes, podría dar a Nyerere ciertas ventajas en estos sobre los otros líderes de la región.³¹ Habría que considerar también la atrayente personalidad de Kenyatta, cuyo país mantiene una mejor posición en muchos aspectos.

En esta región se considera que, en caso de decidirse por la creación de una federación del África Oriental, la EACSO serviría muy bien como punto de partida por las realizaciones que ha logrado y por los sistemas comunes que ha establecido, cuyos beneficios han sido apreciados por los pueblos de esta parte de África.

La idea de crear una federación del África Oriental fue lanzada hace aproximadamente 45 años por los colonos blancos; y como ya hemos visto, las bases fundamentales, ahora establecidas, fueron trazadas con la creación de los servicios comunes, organismo administrado desde 1961 por africanos.

³¹ Erasmus J. Kloman, Jr., *op. cit.*, p. 399

Por la gestión de EACSO, los países de África Oriental tienen actualmente un sistema común de telecomunicaciones y ferrocarriles; existe una política fiscal y aduanera común; es decir, existen los elementos de un auténtico mercado común en África Oriental.³²

En un principio, los africanos temían que la propuesta federación viniera a extender la dominación blanca, y la veían con desconfianza. Después, la idea de una Federación del África Oriental fue expresada, por los africanos en la primera reunión de PAFMECA, en 1958.

Sin embargo, las posibilidades de acción de la Asamblea Central para adoptar una legislación interterritorial, se vieron limitadas por necesitar antes la aprobación de todos los gobiernos coloniales. Nyerere, previendo que el panafricanismo rompiera los lazos y las instituciones establecidas, fue el primero en defender una posible acción de la Alta Comisión para crear una futura federación del África Oriental. En 1959 apoyó decididamente a este organismo, considerándolo la base de una futura federación; creía que sólo creando la federación podrían conservarse los beneficios adquiridos con la Alta Comisión; consideraba que debería crearse antes de surgir los otros dos Estados a la independencia, ya que después sería obstáculo la exaltación de los sentimientos nacionalistas, que rechazarían cualquier control externo sobre su política.³³

Una federación del África Oriental incluiría no sólo a los tres Estados, sino también y Nyasaland y Rhodesia del Norte. Posteriormente, en un plan más ambicioso, se ha considerado también a Somalia, Etiopía, Rwanda, Burundi, Mozambique, Mauricio, Rhodesia del Sur, y aun el Congo (Leopoldville). Algunos consideran necesario crear primero la federación con base en los 3 países originalmente agrupados. El proyecto amplio sería, dicen, una gran ayuda al panafricanismo y contra la balkanización, por la extensión y diversidad, pero sería demasiado idealista por esa misma diversidad y por la falta de comunicaciones en una escala que sobrepase el área del África Oriental.

Otros consideran que tal federación debería ser creada sobre nuevas bases administrativas; es decir, sin tomar en cuenta las fronteras trazadas en la época colonial, atendiendo más a razones étnicas.³⁴

³² Henri Pierre "La Federación preconisee par les britanniques..." *Le Monde Diplomatique*, febrero 1964, núm. 118, p. 4.

³³ Carl G. Rosberg, Jr. y Aaron Segal. *op. cit.*, pp. 20-22.

³⁴ *Ibidem.*, pp. 55-57.

La cooperación económica presente y futura en esta región puede ser dividida en tres categorías: 1) en la primera están aquellas clases de cooperación que son administradas colectivamente sobre una base completamente regional: Ferrocarriles del África Oriental, correos y telecomunicaciones, servicios aéreos del África Oriental. Los servicios proporcionados por EACSO para apoyar al mercado común, incluyendo el impuesto sobre la renta y derechos de aduana, impuestos al consumo y Tesoro de EACSO, institutos de investigación científica y organizaciones de servicios incluyendo la Universidad de África Oriental con sus tres colegios; 2) la segunda categoría incluye aquellos tipos de cooperación que son parcialmente regionales o parcialmente nacionales. Aquí entran el mercado común y los elementos que ayudan a su funcionamiento, incluyendo política fiscal, política monetaria y moneda común, tarifas y política de comercio exterior, así como industrialización. En estos aspectos, aunque la responsabilidad de acción es nacional las limitaciones impuestas por el mercado común requieren de consultas mutuas. En este aspecto, han aparecido las más grandes tensiones: 3) aquí se incluyen aquellos tipos de cooperación que es posible realizar sobre una base regional, pero que actualmente no se han explotado. Algunas de ellas pueden ser llevadas a efecto sólo con ciertas estructuras internas, y otras sin la federación. Así, mientras la cooperación en asuntos de defensa y representación diplomática externa puede requerir unión política, es posible lograr grandes beneficios cooperando (sin federación) en aspectos de desarrollo eléctrico, turismo, mercado agrícola y otros asuntos. Pero se hace necesario examinar separadamente cada área posible de cooperación para determinar las ventajas que puede traer y las diversas formas que puede tomar.³⁵

El mercado común es insuficiente porque carece de una infraestructura en la forma de una autoridad regional, un banco central, una política fiscal conjunta, así como para los transportes y el desarrollo industrial. La discusión sobre las ventajas relativas del mercado común puede ser sintetizada en los siguientes puntos de vista: 1) las ventajas del mercado común para África Oriental como un todo y para los países por separado, son insignificantes a causa de las suposiciones sobre qué relaciones podían haber existido en ausencia del mercado común; 2) el mercado común ha

³⁵ Aaron Segal. *East Africa: Strategy for Economic Co-operation*, p. 8.

sido ventajoso para África Oriental como un todo, y para los 3 países, porque les ha permitido economías complementarias, especialización del comercio, y economías externas que son resultado de industrias establecidas en la región y que no podrían existir sobre una base nacional produciendo bienes competitivos con bienes importados. La Comisión Raisman dijo que aunque la mayoría de estas nuevas industrias habían sido puestas en Kenya, se han aumentado el empleo y el consumo internos, disponibilidad de capital, etcétera, y han hecho de valor este mercado común también para Tangañica y Uganda; 3) el mercado común ha sido valioso para la región como un todo y para los tres países en particular, pero Kenya ha obtenido una parte desproporcionada de esos beneficios; 4) el mercado común ha sido útil para la región como un todo, y para Kenya y Uganda; pero Tangañica ha sufrido una pérdida por el desplazamiento de importaciones que no pagan derechos aduanales, de parte de los otros dos países, en vez de bienes importados menos costosos y pagando impuestos, o manufacturas locales. Esta explicación ha servido para justificar el intento de Tangañica de establecer su propio mercado nacional y a insistir sobre una relocalización de la industria en África Oriental.³⁶

El mercado común ha sido una gran atracción para inversionistas en potencia, alentando así la especialización comercial, las manufacturas internas y la sustitución de importaciones. El comercio interterritorial no puede ser equilibrado bilateralmente porque las 3 economías están en diferentes etapas de desarrollo, y porque dependen en cierta forma de los precios mundiales a las distintas exportaciones que causan diferencias en sus términos relativos de comercio; porque, fundamentalmente, los mercados nacionales no existen y cualquier intento para crearlos sería, sin remedio, antieconómico. Cada país se caracteriza por grupos de población y actividad económica, y amplias zonas con baja densidad de población y extremadamente limitado poder adquisitivo. Estos centros de actividad económica están enlazados sobre una base regional, por un sistema de transportes que fue desarrollado sobre una base regional y no por economías nacionales. Así, "la línea del tren" en Kenya y Uganda, constituye un solo mercado y no un mercado separado de Kenya y Uganda. Igualmente, un tercio de Tangañica, las provincias del norte y oeste de los lagos, importa y exporta vía Kenya y Uganda, porque

³⁶ *Ibidem*, pp. 16-17.

las distancias son más cortas y el transporte es mejor que por cualquier otra ruta nacional. La institución de tarifas nacionales, sistemas de cuotas, etcétera, podría alterar este patrón de geografía económica, pero solamente a costos económicos muy altos y sin ventajas económicas correspondientes a nadie. Si se mantiene este criterio, será benéfico porque las cifras sólo reflejan el hecho de que para los propósitos económicos no existen tres economías separadas.

En los últimos años se ha insistido sobre la creación de la federación del África Oriental. A mediados de junio de 1963, se reunieron en Nairobi, Kenyatta, Obote y Nyerere, líderes de Kenya, Uganda y Tangañica, respectivamente, y el resultado más importante de las conversaciones sostenidas fue la decisión de trabajar para lograr una federación que agrupe a los tres países, con posible extensión a Somalia, Rwanda y Burundi. Kenyatta motivó la creación de tal agrupación, diciendo que "tenemos una historia común, cultura y costumbres que hacen lógica y natural nuestra unidad".³⁷ En realidad no se sabía a quiénes abarcaría tal federación, o qué tan flexible pudiera ser. Por eso se estableció un comité conjunto que elaboraría un programa para la planeación económica conjunta, el establecimiento de una defensa común, la creación de una representación diplomática común y la creación de un banco central.

Este comité se reunió periódicamente y elaboró un primer proyecto de constitución federal, pero el primer ministro de Uganda se abstuvo de presentarse en la última reunión del grupo. En noviembre de 1963 el rey de Buganda, que mantenía una posición directriz en la política de Uganda, afirmaba que la unión de África Oriental debería establecerse con la cooperación económica entre socios y no en forma de bloque; con esto daba a entender que Uganda no aceptaría una asociación que implicara gran pérdida de su soberanía, prefiriendo mejor una confederación.³⁸

De esta forma, los intentos de crear la federación del África Oriental sufrieron un serio golpe. Después de la situación creada por Uganda, tocó el turno a Tangañica de atacar la idea de crear un mercado común en África Oriental, diciendo al mismo tiempo gravar los productos provenientes de Kenya, y dotar a Tangañica de su propia moneda, porque consideraba que su país no podía ligarse económicamente con otro más desarrollado.

³⁷ *Time*, junio 14, 1963, p. 21.

³⁸ Henri Pierre, *op. cit.*, p. 4.

En julio de 1965, Nyerere declaró que rechazaba las acusaciones de que Tanzania estaba tratando de romper la unidad del África Oriental al haber obligado a los otros países a introducir sistemas monetarios separados, lo cual consideraba inevitable desde el momento en que no se había logrado la federación. Sobre este particular, lo siguiente: "Deseamos la federación... pero si nuestros vecinos prefieren una más estrecha forma de cooperación en la forma de un mercado común y de servicios comunes, Tanzania prestará todo su apoyo al mantenimiento del mercado común y de los servicios comunes."

Poco antes, la cuestión de la distribución de las industrias en el África Oriental, planteada por Tangañica, se empezó a cumplir en diciembre de 1964 por medio de la aceptación de unos primeros acuerdos. Sin embargo, en la reunión de la Asamblea Legislativa Central de EACSO, celebrada en Nairobi, en mayo de 1965, surgieron grandes diferencias de opinión. El ministro del Trabajo de Kenya dijo que su país estaba decidido a permanecer solo sin la federación con los otros dos países, y reprochaba a Tanzania porque en su concepto explotaba a sus trabajadores. Por su parte, el ministro del Trabajo de Tanzania expresó su preocupación por los intentos de Kenya en el sentido de atentar contra la estructura de la EACSO, y dijo que los trabajadores en Tanzania ganaban más dinero que los de Kenya.

Por lo pronto, y como consecuencia de la decisión de Tangañica, los ministros de Finanzas de los tres países anunciaron simultáneamente el 10 de junio de 1965 que introducirían sus propios sistemas monetarios. Se esperaba que esta decisión afectará otros aspectos de la cooperación.

Durante 1965, prosiguieron los encuentros. El 10 de agosto, Nyerere, después de calificar como "exageradas" las noticias sobre la "muerte" de la unidad del África Oriental, dijo que muchas de las diferencias entre sus países eran herencias del pasado colonial, pero que la buena voluntad le haría salvar todos los obstáculos. Expresando su convencimiento de que la federación no se lograría en 1965 ni en 1966, Nyerere pidió a los 3 gobiernos que se enfrentaran a los problemas y buscaran la forma de resolverlos. Al mismo tiempo, pidió el establecimiento de una autoridad que hiciera cumplir las decisiones.

El 17 de agosto se aprobó una resolución que pedía a la autoridad que estableciera un comité, tan pronto como fuera posible, "para revisar el trabajo de los

servicios comunes como un todo, y examinar otros posibles campos de cooperación interterritorial".

Los días 19 y 20 de agosto se reunieron nuevamente Kenyatta, Nyerere y Obote, para discutir medidas que ayudaran a establecer una más estrecha cooperación entre sus países. Nyerere lanzó un llamado al reforzamiento de la cooperación, y al abandono de las mutuas recriminaciones. Al final se adoptó una resolución de la Asamblea Legislativa Central de la EACSO, que apoyaba el llamamiento de Nyerere. Decidieron asimismo celebrar más reuniones "cumbres".

En una reunión posterior, el 1º de septiembre, en Mombasa, adoptaron un acuerdo para el establecimiento de una comisión especial de 9 miembros, "para estudiar el completo alcance de los problemas" y trabajar sobre las propuestas hasta ahora aceptadas, en el reforzamiento de la cooperación en la región.

Las funciones precisas de esta comisión serían acordadas en una conferencia especial a celebrarse en Dar-Es-Salaam, el 8 de septiembre. En esta conferencia, los 15 ministros presentes (5 por cada país), decidieron por unanimidad que la comisión, integrada por 3 miembros de cada gobierno bajo la dirección de un presidente, se encargaría de examinar el futuro del mercado común y de la EACSO, y los acuerdos de cooperación entre Kenya-Tanzania-Uganda sobre asuntos de interés común.

Se acordó que la comisión debería presentar un informe final a los gobiernos del África Oriental el 1º de mayo de 1966, y se encargaría de los siguientes puntos: 1) cómo la EACSO puede ser mantenida y reforzada, y la forma en que los mercados comunes pueden en el futuro ser controlados y regulados; 2) los acuerdos necesarios para el efectivo funcionamiento del mercado común, después del establecimiento de monedas separadas; 3) Hasta qué límites pueden ser emprendidos nuevos servicios comunes entre los tres países; 4) la forma en que tales servicios deben ser financiados; 5) la forma en que los servicios comunes pueden ser localizados en diferentes partes del África Oriental; 6) hasta qué punto los servicios mantenidos hasta ahora en común pueden ser continuados, o las nuevas modalidades que esos servicios pueden adoptar; 7) los acuerdos legales, administrativos y constitucionales, que sirvan para promover la cooperación efectiva entre los países del África Orien-

tal, a la luz de las recomendaciones hechas sobre los anteriores 6 puntos.³⁹

Las necesidades de una mayor colaboración en toda la zona han sobrepasado, por lo que respecta al mercado común, el esquema Kenya-Uganda-Tanzania, y han dado como resultado un nuevo impulso hacia la creación de un organismo que abarcará a 10 países del África Oriental y Central.

En la segunda semana de noviembre de 1965 se reunieron en Lusaka (Zambia), 150 delegados provenientes de Madagascar, Malawi, Zambia, Tanzania, Ruwanda, Burundi, Uganda, Kenya, Somalia y Etiopía, con el objeto de establecer las bases de un mercado común. Todos estos países están en diferentes niveles de desarrollo; sus economías, no obstante, son en muchos casos complementarias. La realización del mercado común, a esta escala más amplia, supone el enfrentamiento a una serie de problemas tales como la coordinación de las relaciones comerciales entre los miembros que pertenecen a zonas distintas de intercambio; el desarrollo agrícola, que en muchas zonas de la región está considerablemente atrasado, y que requiere gran atención; el poco desarrollo de las comunicaciones terrestres en toda la zona, en general. Por otra parte, el déficit en las balanzas comerciales de estos países puede ser reducido al adoptarse una posición común frente a los mercados externos para proteger los precios de sus principales productos de exportación (cobre, algodón, café, cacao, sisal, arroz, etcétera). Por lo pronto, el resultado de estas reuniones fue la elaboración de un tratado que instituirá el mercado común de África Oriental y Central, una vez que dicho tratado sea ratificado por los Estados miembros.

En el caso particular de Kenya-Uganda-Tanzania, ¿qué perspectivas se presentan? En ocasión de los motines de 1963 en Kenya y Tangañica, se pudo observar que los líderes del África Oriental se coordinaban y prestaban mutua ayuda. Actualmente, la oposición que Uganda presentaba para participar en una asociación de tal naturaleza, se encuentra bastante debilitada; Kenya, dentro de la federación, encontraría apoyo contra la oposición interna que gana fuerza y que en un momento dado puede lanzarse a la conquista del poder; Tanzania, con tal de lograr una nueva distribución de las oportunidades económicas en la región, estaría dispuesta a participar plenamente.

³⁹ *Keesing's*, 1965, p. 21098.

Satisfaciéndose parte de estas aspiraciones en el cuadro del mercado común, cuyas bases ya han sido trazadas, la idea de la federación entre los países se desarrollará paralelamente a su integración en el nuevo mercado común. Las circunstancias actuales, es decir, las exigencias de una mayor cooperación entre Kenya-Uganda-Tanzania, hacen imposible cualquier intento de ruptura de los sistemas comunes establecidos, porque ello causaría graves problemas a sus economías, individualmente consideradas; los obstáculos que se presentaban entre los tres países han sido superados en principio y contribuirán en gran medida al nuevo mercado común, por la existencia de esos servicios comunes, que hacen de este pequeño núcleo un fuerte punto de apoyo a todos los demás miembros. Si el pasado colonial dejó en el África Oriental un desarrollo desequilibrado, el establecimiento de este amplio mercado, que implica la creación de sistemas efectivos de control y coordinación, permitirá un desarrollo mejor planeado y contará con mejores medios para eliminar esos desequilibrios.

En octubre y diciembre de 1966, los ministros de los tres países habían finalmente elaborado un Tratado de Cooperación Económica, con base en los trabajos que habían sido desarrollados bajo la supervisión del economista danés K. Philip.

Este tratado preveía la creación de un banco de desarrollo, que debería repartir el 77 por ciento de sus inversiones entre Uganda y Tanzania, con el objeto de hacer que estos dos países alcanzaran a Kenya en su desarrollo industrial. Acordaron que los tres países no discriminarían las manufacturas de cada uno de ellos, y se comprometían a descentralizar los servicios comunes existentes. Así, la sede de la comunidad estaría en Arusha, la sede los Servicios Postales pasaría de Nairobi a Kampala, y el propuesto banco de desarrollo para el África Oriental estaría también en Kampala.

Se hablaba de tarifas comunes; igualmente, el tratado previene a las partes que las ventajas comerciales obtenidas de acuerdos comerciales con otros países deberían beneficiar a todas las partes por igual. Todas las tarifas interestatales serían eliminadas; un sistema de impuestos transferibles sobre mercancías producidas en un país y vendidas en otro, protegería a cada uno de los tres socios en el mercado común.

El tratado entraría en vigor el 1º de diciembre de 1967.

Se entiende que Kenya, en tanto que miembro más avanzado desde el punto de vista industrial, se compromete a prestar cierta asistencia al desarrollo de Tanzania y de Uganda.⁴⁰

Los detalles para la organización de la nueva comunidad habían sido discutidos durante los meses precedentes por el Comité Preparatorio, constituido por representantes ministeriales de los tres países. En febrero de 1967 los tres gobiernos acordaron adoptar el sistema métrico decimal, en forma progresiva, durante un periodo de cuatro años. En septiembre de 1967 el comité anunció que la Administración de Servicios Postales y de Telecomunicaciones (que era parte de la EACSO) se convertía en un órgano de la comunidad. Algo parecido se propuso para la Administración de los Ferrocarriles, pero no se había llegado a ningún acuerdo definitivo.

Después de haberse aprobado el convenio respectivo el 6 de junio de 1967, la Comunidad del África Oriental inició su vida oficial en Arusha, el 1º de diciembre de 1967. Todo el esquema de la antigua EACSO fue transferido a la comunidad, y se adoptó una nueva legislación referente al movimiento de mercancías entre Kenya, Uganda y Tanzania.

Los órganos de la nueva comunidad serán: 1) la sede en Arusha; 2) la Asamblea Legislativa del África Oriental, con 9 miembros por cada país, ministros y diputados, el secretario general de la comunidad, y un presidente (todo esto sustituye a la Asamblea Central Legislativa de la EACSO); 3) un nuevo Banco de Desarrollo para África Oriental, con sede en Kampala; 4) servicios postales y telecomunicaciones de África Oriental, con sede en Kampala; 5) la Administración de los Ferrocarriles, con sede en Nairobi y la sede de la Administración Portuaria, en Dar-es-Salaam; 6) la Corporación Aérea del África Oriental, con sede en Nairobi.⁴¹

Inmediatamente después de su entrada en funciones, el presidente Kaunda, de Zambia, solicitó oficialmente se le admitiera como miembro, y el emperador de Etiopía hizo una petición informal. Habían asistido dirigentes de otros países vecinos interesados en la evolución de las discusiones: Somalia, Burundi, Rwanda, Sudán, Congo Kinshasa, Malawi.

En la Conferencia de los Estados de África Central y Oriental, celebrada en Kampala (diciembre 14-16, 1967), Somalia y Etiopía solicitaron formalmente su

⁴⁰ *Keesing's*, 1967, p. 22107.

⁴¹ *Keesing's*, 1968, p. 22538.

entrada, y el presidente de Burundi hizo una solicitud verbal.

7. *Comisión económica para el desarrollo de la Cuenca del Chad*

Este organismo de cooperación interestatal es interesante por los objetivos de desarrollo económico y social que persigue. Está integrado por Camerún, Níger, Nigeria y Chad. Actualmente, trabaja en un proyecto relativo al desarrollo de los recursos naturales que se pueden obtener del lago Chad; se ocupa igualmente, del control de las enfermedades del ganado y comercialización de los productos pesqueros y agrícolas.

Obtiene ayuda de los organismos internacionales de asistencia económica y técnica. Por ejemplo, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con cuya cooperación ha realizado ya algunos proyectos.

Estas uniones aduaneras constituyen, como dijimos en un principio, los primeros pasos hacia la integración total.

En el futuro, todo dependerá de la forma como se coordinen los trabajos de la Comisión Científica, Técnica y de Investigación de la OUA, el Banco Africano de Desarrollo, la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, y la Comisión Económica para África.

El Banco Africano de Desarrollo, constituido en 1964, ha realizado importantes trabajos bajo la forma de financiamientos a proyectos de desarrollo económico y social, y prestando especial atención a todos aquellos proyectos que abarquen varios países y que tiendan a establecer una complementaridad entre las economías de los mismos, y fomentando su comercio exterior. Ha prestado asistencia técnica para estudiar y preparar el financiamiento y la realización de los proyectos de desarrollo. Un ejemplo práctico de sus actividades es el estudio realizado sobre las posibilidades de incrementar las relaciones económicas y comerciales entre Ghana y los países miembros del Consejo de la Entente. Es importante también señalar los contactos que el banco ha establecido con otros organismos internacionales de ayuda técnica, así como la propuesta de crear un fondo africano de desarrollo

cuyo objetivo sería el de invertir en proyectos inmediatamente rentables en los países africanos más débiles económicamente.

Al lado del banco tenemos también las actividades desarrolladas por la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, como organismo promotor del desarrollo industrial, programando todo lo concerniente al establecimiento de nuevas industrias y al reforzamiento de las ya establecidas por la introducción de las técnicas más modernas.

La inexistencia de recursos monetarios nacionales hace que sea un desperdicio de tiempo y de dinero el que los Estados africanos pretendan por sí solos salir adelante. Estableciendo las nuevas bases de cooperación económica, este problema se eliminaría. Podrían establecerse grandes centros industriales en cada región, tomando como base la distribución hecha por la Comisión Económica para África. Los planes para la integración económica del continente deben tener en cuenta un fuerte aumento de los intercambios comerciales interafricanos. La creación de un mercado común africano favorecería ampliamente el desarrollo del continente, porque estimularía el proceso de industrialización, aumentando las corrientes de comercio entre los Estados africanos, que en la actualidad son mínimas.

En África casi no existen los capitales nacionales. Los mercados internos son débiles en sus intercambios; se comercia muy poco de país a país.⁴² En los trabajos previos a la creación de un mercado común

a escala continental, sería necesario igualmente considerar las necesidades de establecer la uniformidad en cuestiones que permitirían el verdadero funcionamiento a gran escala, tales como cuestiones administrativas, monetarias, de infraestructura, para cubrir con las comunicaciones todo el continente.

Existe un acuerdo unánime sobre las ventajas que traería la creación de un mercado común africano. Las barreras aduaneras, tal como están establecidas, favorecen la creación de unidades económicas cerradas hacia dentro, donde hay problemas de estrechez de mercados. La integración económica regional y continental favorecerá el progreso económico de muchas formas. Las uniones regionales están mostrando el camino de lo que será más tarde el mercado común continental. Mientras más se vayan ampliando los mercados, más oportunidades habrá de aumentar los niveles de ingreso nacionales y *per capita*, porque la producción nacional estará orientada hacia la satisfacción de los intereses comunes, se eliminarán las competencias en el exterior entre los mismos Estados africanos y se llegará finalmente a mejores niveles de vida en general para toda esta zona que en la actualidad es considerada como la más atrasada del globo.

⁴² Consultar la excelente obra de B. Vinay, *L'Afrique commerce avec l'Afrique*, París, PUF, 1968, 213 pp., así como *L'Afrique sans Frontières*, de Anguilé-David, Mónaco, Ed. Paul Bory, 1965, 311 pp., donde se nos ofrece una panorámica completa de los esfuerzos que se han hecho a escala regional y se analizan las ventajas y perspectivas de un mercado a escala continental.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

AFANA, Osende. *L'Economie de l'Ouest Africain*. París, Maspero, 1966, 255 pp.
DIA, Mammadou. *Réflexions sur l'Economie de l'Afrique Noire*. París, Presence Africaine, 1961.
GREEN-FAIR. *Development in Africa*. Johannesburg, Witwatersrand University Press, 1962, 203 pp.
KEATLEY, P. *The Politics of Partnership*. London, Penguin, 1963, 528 pp.

HUGHES, T. *East Africa, Search for Unity*. London, Penguin, 1963.
ROSBURG-SEGAL. *An East African Federation*. New York, Carnegie, 1965.
MORGAUT, M. E. *L'Afrique et l'Industrie*. Paris, Arthème Fayard, 1959.
MARCUS-MILDRED. *Investment and Development Possibilities in Tropical Africa*. New York, 1960.