

LOS INTENTOS DE INTEGRACION DEL AFRICA OCCIDENTAL

La unidad africana es un deseo de los habitantes de aquel Continente, cuyas raíces lejanas podemos rastrear en el período precolonial, aspiración que, tomando como base la común etnia, encontramos en los Congresos Panafricanos. La fe en la unidad continental es una de las declaraciones que aparece en todos los programas de los líderes y los Partidos que en las últimas décadas han conducido a la Independencia a las antiguas posesiones europeas en Africa.

Ha plasmado esta aspiración en el establecimiento de la Organización de la Unidad Africana (OUA) en 1963, entidad más dinámica que instituciones paralelas de ámbito continental, pero con todas las limitaciones que le impone el ser el foro de una serie de naciones independientes, las más muy recientemente y celosas, por tanto, de sus derechos y soberanía.

Paralelamente, al igual que la CEPAL para Iberoamérica o el ECAFE para el Extremo Oriente, existe la Comisión de las Naciones Unidas para Africa (ECA), que actúa como catalizador de todo aquello que pudiera servir como elemento integrador de los nuevos países.

Y han surgido, por último, como receptáculo de tales aspiraciones, numerosas organizaciones de ámbito regional o continental, de inspiración generalmente gubernamental—aunque en ocasiones proceda del sector privado—, de carácter político, económico o cultural, que tratan de acelerar este proceso de integración, bien siguiendo líneas pragmáticas, bien inspiradas en una u otras ideologías políticas, como un eslabón hacia una futura y más o menos lejana unidad política, y otras veces como simples grupos informales de discusión de temas de mutuo interés, como las reuniones periódicas, a nivel ministerial o de jefes de Estado, de los países del Africa Central y Oriental.

Pero frente a tales aspiraciones a la unidad, ya con carácter continental, ya regional, han existido multitud de obstáculos, unos de raíz precolonial, enraizados otros en la época de la dominación europea y debidos en no

pocas ocasiones a la propia evolución de aquellos países a partir de la Independencia¹.

Tales obstáculos son especialmente acusados en los países del Africa Occidental, de los que se ha podido decir que, «aunque económica y políticamente son los más desarrollados entre las naciones de Africa y los abogados más significados de la unidad, son también los más desunidos»², a lo que se podría añadir que es en ellos donde el movimiento de integración africana tuvo sus orígenes y sus epígonos más calificados.

Entre los factores de raíces precoloniales que ostaculizan dicha integración se ha insistido de forma especial—sobre todo en los medios extra-africanos—en el «tribalismo», en la fuerza centrífuga de las unidades socio-político-étnicas existentes en aquellos países con anterioridad a recibir el impacto europeo. Pero es un factor que en los momentos actuales tiene un alcance muy limitado, lo que da la tónica a los nuevos estados del Africa Negra: quienes han hecho la Independencia han sido minorías muy europeizadas, capitalinas—al menos, por su residencia y actividad—, en los que «el factor tribal» no cuenta, o lo hace de una forma en extremo secundaria.

Las propias estructuras e idiosincrasia tribales fueron profundamente afectadas por la presencia europea, sus supervivencias han tratado de ser superadas, cuando no eliminadas, por todos los gobernantes africanos, y ha sido un factor exagerado precisamente por aquellos elementos que, por una causa u otra, han querido infravalorar la viabilidad de los nuevos Estados.

En la práctica, sus efectos se han limitado a los roces entre aquellas tribus o etnias que en la etapa colonial se adaptaron mejor a la técnica europea—que es la que impera en los nuevos Estados africanos, como en todos los demás del mundo—y aquellas que han mantenido una tónica sociopolítica de corte tradicional, y el fenómeno, que nos es familiar, de que en algunas

* «Les nationalistes africains aspirent, pour leur Continent, non seulement à l'indépendance mais aussi à l'unité... Les panafricanistes attribuent les déboires de l'unité aux manoeuvres de l'impérialisme en recul... Mais dans la période de décolonisation l'impérialisme est tout au plus un diviseur intermittent et mitigé, mais accordons qu'il le soit partout et toujours. Pourquoi tant de victoires sur ce terrain quand il est battu à tout coup sur celui de l'indépendance? Il faut bien admettre que l'obstacle vient en grande partie des forces anti-impérialistes elles mêmes.» (Michel CORPIERRE: «Preuves», abril 1961, rep. *Problèmes Africains et du Tiers Monde*, núm. 463, 10 octubre 1968, p. 80.)

² Sam UBA: «The Search for a West African Economic Union», en *African Development*, septiembre 1973, p. 9.

naciones africanas, al llegar al poder miembros de una etnia, favorecen el acceso a los cargos públicos de sus compañeros, caso, por otra parte, no muy distinto del que ocurría en la España decimonónica, cuando un ministro andaluz o gallego procuraba colocar a sus paisanos en la Administración pública.

Impacto infinitamente mayor y de innegables consecuencias en todos los campos, ya sea el económico, el cultural, el político, etc. ha sido el de las potencias coloniales igual que en otras partes del mundo. Ha sido, ante todo, el factor determinante de los límites políticos de los nuevos Estados, de acuerdo con el *uti possidetis* existente a la Independencia. Son fronteras que siguen líneas geográficas artificiales, inspiradas por el reparto colonial, no pocas veces geométricas, cortando los límites étnicos primitivos, pero que dejan una impronta que hoy se considera intocable, y hacia las cuales la postura africana puede resumirse en la frase del presidente Nyerere, de la República Unida de Tanzania: «Nuestras fronteras son tan absurdas, que son sagradas.»

Dentro del Africa Occidental, baste indicar que nos encontramos en presencia de una nación fundada por descendientes de antiguos esclavos de origen africano en los Estados Unidos (Liberia), que adviene a la independencia en época temprana; de cuatro naciones que fueron posesiones británicas, separadas geográficamente (Gambia, Sierra Leona, Ghana y Nigeria); y de nueve países surgidos de la disolución del Africa Occidental Francesa (Alto Volta, Costa de Marfil, Dhomey, Guinea-Conakry, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Togo).

Epifenómeno de esta herencia europea ha sido el nacimiento, por razones culturales, de dos grandes bloques, el de los países del Africa Latina y los del Africa Sajona; los primeros son Estados donde la lengua de las «élites», y generalmente la oficial, es el francés, donde se mantienen tonos de vida y un sistema jurídico inspirados en los de la antigua metrópoli, mientras que en el Africa Sajona es el inglés el idioma oficial y la impronta de aquella cultura es patente. Lo que ha tenido como consecuencia que los intentos de integración en aquella zona se vertebren frecuentemente siguiendo una u otra de dichas líneas culturales.

Por otra parte, las potencias coloniales orientaron las relaciones comerciales de aquellos países no hacia los limítrofes, sino hacia las respectivas metrópolis, y de ello es reflejo la red de carreteras, y sobre todo ferroviaria, de los nuevos Estados, dirigidas al mejor transporte a los puertos

de los territorios ultramarinos, y no pensadas, sino al contrario, en la integración de aquellos países, incluso dentro de territorios bajo dominio de la misma metrópoli.

Se conservan también supervivencias de intereses en conflicto de los antiguos poderes coloniales, con peso en la política, y sobre todo en la economía, de sus pasadas dependencias. Ello se refleja en el disímil sistema monetario de aquellos países existiendo en las 14 entidades políticas del Africa Occidental nada menos que nueve monedas diferentes³, pertenecientes a seis sistemas monetarios independientes.

Paralelo a esta heterogeneidad monetaria existen unas diferencias grandes entre las tarifas aduaneras y los sistemas fiscales de aquellos Estados, de tal forma que un informe de la ECA preparado en 1967 como base de estudio para la entonces proyectada Comunidad Económica del Africa Occidental señaló que «las disparidades entre los sistemas tributarios y aduaneros de aquellos países eran tan grandes, que incluso las comparaciones entre los diferentes sistemas aduaneros eran a veces muy difíciles», lo que no ha dejado de favorecer el contrabando y provocar roces entre los diversos países.

La Independencia va a aportar nuevos factores de división, ya que aquellas naciones, como todo Estado nuevo, son celosas de la integridad de sus fronteras, de su plena soberanía nacional, desconfiadas ante otros países limítrofes, que constituyen peligrosos rivales económicos, con contradicciones nacionales que a veces plasman en la expulsión masiva de trabajadores de otros estados de la zona que han acudido a los de mayor nivel de vida, como ocurrió con Ghana en 1969.

Se une a todos los factores antes reseñados el carácter carismático de muchos de los líderes que dirigieron a aquellos países en el proceso que culminó con la Independencia, producida en toda la zona sin guerra y con un mínimo de violencia. Su personalidad chocaba con la de sus colegas, con las que era incompatible a fuerza de similitudes. Todos los intentos realizados en torno a alguno de aquellos grandes conductores populares abocaron no sólo al fracaso, sino al aumento de la separación por el recelo de sus iguales. Africa Occidental no comprendió hasta pasados algunos años que la ruta de la integración no podía apoyarse en la personalidad,

³ El naira, en Nigeria; el leone, en Sierra Leona; el cedi, en Ghana; el dalasi, en Gambia; el dólar U.S., en Liberia; el franco de Mali, el franco de Guinea, el ougiya de Mauritania, y el franco C.F.A., en los demás países.

por grande que ésta fuese, de sus libertadores⁴, y Africa Occidental produjo en esta etapa un elenco de figuras de gran calidad, sin paralelo en otras partes del mundo, que conjugaron en su personalidad lo mejor de la cultura europea y las más nobles aspiraciones africanas a la autodeterminación y a la integración.

A veces los intentos integradores, cuyo eje lo constituía una personalidad, se justificaban por motivos ideológicos, pero ello no plasmó en realizaciones concretas. «La unión de Ghana, Guinea-Conakry y Malí en abril de 1961 constituye un ejemplo claro de cómo un acuerdo entre los jefes responsables no basta para provocar la aproximación de los pueblos»⁵.

A ello van a unirse conflictos territoriales, y, en los últimos años, el de los hombres que hicieron la Independencia con la gente de las nuevas generaciones, que se consideran más auténticos, más africanos y menos influidos por Europa, aunque se trate más de una posición dialéctica que auténticamente vital.

A todo ello se agrega, también en los últimos años, el fenómeno inverso, el abandono de posturas ideológicas y teorizantes por actitudes pragmáticas, cuya consecuencia es el general sentimiento de que la unidad en lo económico y en los diversos servicios del Africa Occidental, sin ser una panacea, es una necesidad absoluta para mejorar el nivel de vida de una zona potencialmente riquísima y aún económicamente deprimida, abandonándose cada vez más los sueños de una unidad meramente política.

* * *

Francia gobernaba sus territorios del Africa Occidental como una unidad; aunque todos ellos mantenían su propia autonomía administrativa, solamente en 1959, ya en vísperas de su Independencia, se constituyó la «Unión Aduanera del Africa Occidental» (UDEAO), que agrupó a Dahomey, Costa de Marfil, Mauritania, Níger, Senegal, Malí, Alto Volta y Togo, es decir, las posesiones francesas en la zona, a excepción de Guinea-Conakry, que hacía accedido el año anterior a la Independencia absoluta.

Cuando en 1960 sonó la hora de la Independencia para el Africa Latina, se intentó realizar, al menos parcialmente, la unidad política; con la Federación del Sudán Occidental o de Malí (adoptando el nombre de uno de

⁴ No otro fue el fenómeno en Iberoamérica siglo y medio antes.

⁵ Georges BALANDRIER: *Le Monde Diplomatique*, febrero de 1965.

los grandes imperios medievales del Oeste africano), de vida efímera, como la tuvo la unión Guinea-Ghana, que no pasó de ser nominal, o los intentos de integrar políticamente Senegal con Gambia en Senegambia.

Los años siguientes son testigos, en cambio, de un juego y rejuego de alianzas regionales, tratando de superar los dos grandes bloques culturales, de acuerdos bilaterales y de nonnatos proyectos de integración política.

* * *

En 1957 se inicia el proceso descolonizador en Africa Occidental con la Independencia de Ghana, y la década siguiente será testigo de una serie de intentos de agrupación de aquellos países que obtienen su autodeterminación antes que los del Africa Oriental y Meridional, y en ellos tienen sus raíces los primeros bloques ideológicos de los Estados africanos.

Africa se escinde a la hora de la Independencia en dos grandes grupos, siguiendo sus afinidades políticas: uno, que podemos calificar de «revolucionario» —el «Grupo de Casablanca»—, que incluía, por sus actitudes políticas fácticas, a Guinea-Conakry, Ghana, Malí, Marruecos, Egipto y Argelia, y el grupo de países «moderados» o «reformistas», que agrupaba a los demás países independientes del Africa Occidental y a las cinco naciones que habían formado parte del Africa Ecuatorial Francesa.

Eran grupos más unidos por unas mismas coordenadas en su política exterior que auténticas alianzas, por lo que, a la postre, al potenciarse la africanidad, acaban por desdibujar sus diferencias, colaborando ambos bloques en la Conferencia de la Unidad Africana en Addis Abeba, en 1963, de donde nace la OUA. Pudiendo decirse que después de dicha fecha acaban por desaparecer ambos, a lo que igualmente contribuye la diferente evolución de la política exterior e interna de los miembros, extraordinariamente fluida en algunos de ellos durante los años siguientes a la Independencia.

Por otra parte, el Africa Latina, más homogénea, cultural y geográficamente que el Africa Sajona, va a acusar la polarización entre dos de sus grandes personalidades, con sus correspondientes y contrapuestas ideologías sobre el destino de la misma en los años de su autodeterminación. En 1958, cuando el futuro de los territorios franceses debía decidirse por referéndum, Senghor apoyó la idea de una gran comunidad francófona, pero Houphouët-Boigny optó por la Independencia individual⁶.

⁶ Colin LEGUM: *Africa Contemporary Record* (1971-72), Londres, 1972, p. B-589.

La primera agrupación que trató de integrar aquellos países —la UDEAO— adoptó módulos económicos, siendo su ámbito el de las antiguas posesiones francesas—con excepción de Guinea-Conakry, como indicamos—, organización que se ha mantenido hasta 1972, y a la que en el momento presente se busca sustituir por otra de igual sentido y mayor eficacia.

La UDEAO tenía objetivos limitados: el fomentar y facilitar el comercio entre los Estados miembros y llegar a un arancel común. Desde su creación se vio incapaz de lograr sus aspiraciones, y en 1970, tras una reunión de los ministros de Hacienda de los Estados miembros, se celebró en Bamako una Conferencia de jefes de Estado para crear un Organismo que lo sustituyese como elemento integrador de los países francófonos del Africa Occidental; éste ha sido la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), sobre el que volveremos más adelante con objetivos más amplios, proponiéndose desarrollar la infraestructura de los Estados participantes, la armonización de su desarrollo industrial y la expansión del comercio interafricano. Aún en su etapa constitutiva, ha recibido la adhesión de la mayoría de los Estados que formaron parte de la UDEAO.

Otro de los organismos multinacionales del Africa Occidental surgido a poco de la Independencia fue el «Consejo de la Entente», creado en 1965 por varios de los países del Africa Latina, y al que pertenecen Alto Volta, Costa de Marfil, Dahomey, Níger y Togo.

Sus objetivos iniciales, de una vaga colaboración política y económica, se han ampliado en el curso de los años para abarcar una serie de proyectos y actividades de interés mutuo.

El Fondo de Garantía de Préstamos y Ayuda Mutua del mismo ha realizado una serie de estudios y proyectos destinados a favorecer a los Estados menos desarrollados del grupo. En 1970, los jefes de Estado de la Entente acordaron en Abidjan establecer un mercado común de productos cárnicos—son Estados ganaderos—, y en 1971 se firmó en Cotonou un acuerdo para establecer una Comisión económica *ad hoc* compuesta de un Consejo de Ministros y un Secretariado⁷.

Se establecieron además instituciones de formación técnica en el campo de la industria, mecánica y pesquerías, y se aprobó el ampliar el capital de «Sorentente» como órgano turístico plurinacional para construir instalaciones turísticas en Togo y Níger.

⁷ Los Estados Unidos otorgaron un préstamo de 8.000.000 de dólares con destino al desarrollo pecuario.

Actualmente ha puesto en funcionamiento diversos proyectos, como el del desarrollo del transporte comunitario, la estabilización del suministro de cereales—gran parte del territorio de los miembros está situado en la zona saheliana, gravemente afectado por la última sequía—, para la explotación de cueros y pieles y para promover el comercio mutuo.

En los últimos años, la Entente ha estudiado igualmente su posible colaboración económica con otros Estados de la zona, y en octubre de 1970 se celebró en Abidjan una reunión de expertos de los países de la Entente y de Ghana para tantear la posibilidad de una colaboración más estrecha en el campo del comercio, agricultura, industria, transporte y telecomunicaciones, y en enero del presente año se reunieron en Lomé representantes de la Organización y de Malí y Ghana para discutir los problemas del transporte interregional.

Es, por último, de señalar cómo otro de los intentos multinacionales de colaboración entre los países del Africa Occidental en aquellos años lo constituyó la creación en 1964 del Area de Libre Comercio del Africa Occidental (West African Free Trade Area), primer Organismo multinacional que agrupaba en aquella región a naciones de los grupos latino y sajón, ya que en ella participaron Costa de Marfil, Guinea-Conakry, Liberia y Sierra Leona.

Se estableció una organización provisional encargada de «formular una política común de desarrollo económico y social», pero a los dos años de su constitución el secretario administrativo dimitió, tras haber fracasado en sus intentos de que los cuatro Estados miembros se reuniesen a cualquier nivel, y el proyecto fue abandonado en la práctica.

Con independencia de tales intentos multilaterales, hubo numerosos acuerdos de carácter bilateral entre los Estados de la región, reuniones de jefes de Estado—que sirvieron para preparar un clima favorable a la integración— y una serie de acuerdos de cooperación económica y técnica.

* * *

De estos acuerdos, los unos tuvieron su razón en el aprovechamiento conjunto de una zona geográfica y económicamente homogénea, aunque políticamente dividida, y los otros en potenciar los diversos elementos de la economía comunes a aquellos países.

Entre los primeros nos encontramos cuatro Instituciones plurinacionales:

la Organización de los Estados del Río Senegal (OERS), la Comisión de la Cuenca del Lago Chad, la Comisión de la Cuenca del Níger y la Autoridad para el Desarrollo Integrado de la Zona de Liptaco-Gourma.

La OERS, que agrupa a los cuatro Estados ribereños del Senegal —Guinea-Conakry, Malí, Mauritania y Senegal—, tuvo su antecedente en la «Comisión de la Cuenca del Río Senegal», creada a raíz de la Independencia y con funciones limitadas al aprovechamiento fluvial para regadío y transporte; en su forma actual data de 1968, y aspira a establecer un mercado común, un sistema monetario unificado, armonizar los planes de desarrollo y, más concretamente, formular un programa de desarrollo integrado para ciertos sectores económicos, siendo sus primeros pasos la formulación de un proyecto para la distribución en el ámbito regional de las industrias de fertilizantes, farmacéutica, petroquímica y siderúrgica⁸.

La Comisión de la Cuenca del Lago Chad se estableció en 1964, y agrupa a Camerún, Chad, Nigeria y Níger, habiendo participado como observador la República Centroafricana; ha orientado sus esfuerzos al desarrollo agrícola, transportes y telecomunicaciones, y en la segunda Conferencia de jefes de Estado de la misma, celebrada en Yaundé en diciembre del pasado año, se examinó el grave problema de la sequía saheliana, que afectaba a toda el área de la cuenca lacustre.

La Comisión de la Cuenca del Río Níger se creó como consecuencia del informe de una misión de la UNDP en 1970 sobre el desarrollo de los recursos de la misma y en ella participan Costa de Marfil, Dahomey, Alto Volta, Malí, Níger, Guinea-Conakry, Camerún, Chad y Nigeria.

Tres Estados miembros de la anterior Comisión —Alto Volta, Malí y Níger— establecieron paralelamente a la misma, en diciembre de 1970, la Autoridad para el Desarrollo de Liptako-Gourma, zona a caballo entre los tres países y con gran potencialidad económica por sus depósitos de cobre, manganeso y fosfatos y, por tanto, de gran importancia para aquellas naciones en vías de desarrollo. La sede del nuevo Organismo se estableció en Ouagadougou.

Correlativamente con estas Organizaciones para el desarrollo conjunto de las regiones naturales mencionadas, se han creado diversos organismos para

⁸ Al comienzo de su actuación tropezó con dificultades, dado lo disímil de la orientación política de los Estados miembros; la caída del presidente Modibo Keita, de Malí, en noviembre de 1968, suspendió de hecho hasta 1970 el funcionamiento efectivo de la nueva organización.

coordinar una política común en relación con unas serie de productos o sectores básicos de la economía de aquellos países.

Por la importancia de su cultivo en la economía de la zona cabe destacar en primer lugar el Consejo Africano del Cacahuete (African Groundnuts Council), en el que participan Senegal, Gambia, Malí, Níger, Nigeria, Sudán y Zaire⁹, que tiene como objeto la cooperación en la producción y comercio de dicho artículo y desarrollar una política común frente a los mercados europeos.

En 1971 se estableció, con sede en Monrovia, la Asociación para el Desarrollo del Cultivo del Arroz en Africa Occidental (West African Rice Development Association), en la que participan las catorce naciones de la zona en las que el arroz es base de la dieta local, aunque el conjunto regional sea deficitario en una cantidad aproximada de 500.000 toneladas anuales, por lo que los Estados miembros, que aspiran a conseguir la autosuficiencia en dicho cereal, han acordado coordinar sus trabajos en los 30 centros de investigación arroceras sitios en los mismos e introducir las variedades de gran rendimiento que se han venido utilizando con éxito en los países asiáticos.

Igualmente se han creado organismos similares para el desarrollo de diferentes servicios, como el turístico (Société de Développement Hôtelier et Touristique de l'Afrique de l'Ouest «Hôtafric») y la Junta de los Puertos del Africa Central y Occidental, cuyo Secretariado Permanente tiene su sede en Lagos y en la que participan los países marítimos del Africa Occidental, así como Camerún y la República Popular del Congo.

* * *

Por último, dentro de estos organismos, aunque no se ciña su actividad al estricto marco geográfico de la zona, es necesario señalar, por abarcar gran parte de la misma y haber sido en lo económico uno de sus factores de homogeneidad e integración a la OCAMM (Organización Común Africana, Malgache y de Mauricio), que agrupó a Mauricio y a las naciones del Africa Latina con excepción de Burundi y de las dos Guineas, y en la que la influencia francesa ha sido poderosa.

Tuvo sus orígenes en la Unión Africano-Malgache (UAM) y nace en su

⁹ En 1972-73 la producción de los Estados miembros fue la siguiente: Nigeria, 785.000 Tm.; Sudán, 478.000 Tm.; Senegal, 441.000 Tm.; Níger, 154.000 Tm.; Zaire, 125.000 Tm.; Gambia, 100.000 Tm., y Malí, 75.000 toneladas.

forma actual en 1965, atravesando en el momento presente una etapa de crisis al aflojarse los lazos mantenidos al comienzo del período postcolonial entre Francia y sus antiguos territorios africanos.

Realizó y realiza una labor considerable de cooperación económica entre sus miembros: asociación de sus Bancos de Desarrollo, interuniversitaria y un acuerdo del azúcar entre los mismos, pero recientemente se ha producido la retirada de la Organización de Camerún, Congo, Chad, Mauritania y Zaire, quedando actualmente reducida a 11 miembros.

También inspirada por el antiguo poder metropolitano encontramos a la Unión Monetaria del África Occidental (UMOA); establecida en 1961 y en la que participan Senegal, Costa de Marfil, Alto Volta, Níger, Dahrómei y Togo, y una de cuyas últimas decisiones, adoptada en la reunión de París en noviembre de 1973, acordó transferir la sede del Banco Central del África Occidental, del que forman parte los seis Estados, de París a una ciudad africana, cediendo Francia su posición predominante en el mismo, pasando de contar con un tercio de los puestos del Consejo de Administración a dos representantes solamente, al igual que los demás miembros africanos, muestra de la misma tendencia de despegue frente a las antiguas metrópolis, hoy general en el Continente africano.

Momento muy significativo en la evolución del proceso integrador lo encontramos en el informe de la misión enviada por la ECA al África Occidental en 1970, en que propone unas bases pragmáticas para el mismo.

En 1970, con motivo del comienzo de la Segunda Década Africana de Desarrollo, las Naciones Unidas solicitaron de la ECA que iniciase consultas con los Gobiernos y Organizaciones multinacionales interesadas para determinar los criterios más adecuados para el desarrollo zonal de las diversas regiones africanas.

Como consecuencia de ello, se envió, en abril de 1970, una misión de cooperación económica de la ECA a los Estados del África Occidental, que presentó un estudio sobre las posibilidades de integración y una serie de recomendaciones en dicho sentido.

Según el informe de la ECA, «la idea de un grupo supranacional del oeste africano anima todavía el pensamiento y la planificación del área»¹⁰, propo-

¹⁰ *Africa Contemporary Record*, Londres, 1971, p. C-283.

niendo, en consecuencia, aprovechar las organizaciones económicas existentes «como los factores más fuertes de la cooperación económica actual del Africa Occidental»¹¹, debiendo inspirarse todo el programa integrador en el pragmatismo y apoyo a los grupos multinacionales superadores de los dos grandes bloques culturales del área, aunque destaque que el camino más sencillo para la integración debe tomar como base los grupos plurinacionales menos ambiciosos, por haber dado prueba de una gran cohesión, y no los grupos de mayor número de miembros, debido a las frecuentes contradicciones de tipo político y nacionalista en el seno de los mismos¹², concluyendo por aconsejar el seguir «la ruta de la razón» y, por tanto, del interés común en los esfuerzos hacia la integración.

El informe de la ECA, que coincide cronológicamente con el fin de la guerra civil de Nigeria, que, como veremos más adelante, constituyó uno de los obstáculos al proceso integrador de la zona, dado el peso demográfico y económico de aquel país, marca el momento en que comienza una nueva etapa en la integración del Africa Occidental.

Como muestras de esta aproximación pragmática a la misma podemos mostrar numerosos ejemplos, basten algunos como botón de muestra.

La cooperación creciente entre Ghana y los Estados vecinos a partir de 1971, tanto para la utilización conjunta de la energía eléctrica producida por la presa de Akosombo como para la rebaja de tarifas aduaneras y la libre transferencia de divisas.

La transformación en noviembre del pasado año de la Organización de Ministros de Sanidad de los países de la Commonwealth en Africa Occidental en la Organización de Ministros de Sanidad del Africa Occidental con el fin de integrar en la misma a Liberia y a las naciones del Africa Latina. Y por último, a nivel no gubernamental, el establecimiento de la Federación de Cámaras de Comercio del Africa Occidental aprobado en Freetown en octubre de 1972, cuya primera reunión anual se celebró en Accra un año después con participación de 80 Cámaras de Comercio de 11 países de la zona y en la que se acordó crear un comité que recomiende la distribución geográfica de las industrias entre los diversos Estados y la cooperación intergubernamental en el campo de las inversio-

¹¹ *Africa Contemporary Record*, Londres, p. C-283.

¹² *Ibidem*, p. C-295.

nes, en la localización y selección de las nuevas industrias que se instalen en la zona y en el establecimiento de una eficiente infraestructura viaria y de un sistema de telecomunicaciones en la región.

* * *

También, a iniciativa de la ECA, surgió una asociación multinacional de ámbito regional que aspiró a superar las diferencias entre los dos grupos culturales de aquella zona, aunque su existencia se redujo a una actividad eminentemente simbólica, la Comunidad Económica del Africa Occidental (West African Economic Community), que nace en 1967.

El 4 de mayo de aquel año se firmaron en Accra los «artículos de asociación» adoptados el 24 de abril de 1968 por el Protocolo de Monrovia, que firmaron nueve Estados de la región (Gambia, Ghana, Guinea-Conakry, Liberia, Malí, Mauritania, Nigeria, Senegal y Alto Volta) y que aspiraba a integrar en la Comunidad a las 14 naciones del Africa Occidental.

El Protocolo de Monrovia estableció la Conferencia de Jefes de Estado como autoridad suprema del grupo regional, un Consejo de Ministros y un Secretariado Ejecutivo.

Como objetivos de la Comunidad se señalaban el remover las barreras comerciales entre los Estados miembros y el fomento del comercio mutuo como paso previo al establecimiento de un Mercado Común del Africa Occidental¹³ y a tal fin propugnaba el desarrollo conjunto de la región y la cooperación entre los miembros en el desarrollo de la industria, agricultura, transportes, telecomunicaciones, energía, sanidad y educación.

De hecho la Comunidad no llegó a funcionar debido a las contradicciones entre los dos grupos culturales de la zona y concretamente por la oposición de la Entente.

En 1970 se celebraron en Lagos consultas informales para insuflar nueva vida a la Comunidad, pero la reunión de jefes de Estado, prevista en Ouagadougou para la firma del Tratado que pondría en marcha la Organización, nunca llegó a celebrarse.

Pero si el primer acuerdo multinacional no llegó a tener efectividad, han sido, en cambio, varios los acuerdos bilaterales de cooperación entre los Estados de la zona en el último quinquenio que han contribuido a eliminar

¹³ Coetáneamente se creaba una comunidad paralela en el Africa Oriental; más limitada en su ámbito geográfico y más homogénea en su composición, ha mostrado mayor viabilidad.

progresivamente barreras y a crear la conciencia de unos intereses económicos comunes por encima de las fronteras políticas.

El caso más transparente es el de Senegal y Gambia, este último Estado surgió como una consecuencia del reparto colonial y divide de hecho la República del Senegal, que lo rodea, aislando Casamance, la provincia meridional de su vecino. Por ello, la idea de una Federación —Senegambia— es antigua y de lógicas raíces.

En 1967 ambos países firmaron un Tratado de Asociación, dentro de cuyo contexto se prevé la cooperación de las dos naciones en casi todos los campos, sin embargo su funcionamiento ha sido teórico y la Comisión Conjunta establecida en el mismo ha tenido muy escasa o nula actividad debido a los problemas que plantea el contrabando entre los dos países, difícil de controlar por lo extenso de la frontera y por el hecho de que ambos países tienen sistemas y tarifas aduaneras muy disímiles —mucho más liberales en Gambia—, lo que favorece la exportación ilegal desde este último país al Senegal de artículos de consumo producidos por las potencias industriales, mientras que en Gambia el precio superior del cacahuete, artículo básico en la economía de ambos países, favorece el que los productores senegaleses lo vendan en la vecina nación.

De todas formas, existe la conciencia común de que está en el interés de ambos llegar a una fórmula de asociación económica y en tal sentido se manifestó, el 17 de mayo del pasado año, el presidente gambiano, sir Dawda Jawara, al abrir el Parlamento en Banjul, recalcando el carácter gradual que tal integración debería adoptar, aunque señalando también que la unión con el país vecino «es inevitable y necesaria».

Entre otros acuerdos bilaterales de cooperación en la zona, cabe destacar el de Gambia con Sierra Leona en 1970 y el de Ghana con Togo, que ha plasmado en el proyecto común de construir en el segundo de dichos países una fábrica de cemento.

Pero entre estos acuerdos bilaterales el de más trascendencia es el firmado el pasado año entre Liberia y Sierra Leona, países limítrofes y de la misma tradición cultural, que prevé a corto plazo una auténtica integración económica, la primera del África Occidental.

Desde comienzos de 1971 ambos países iniciaron conversaciones para elaborar «un programa sencillo, pero efectivo, para la cooperación económica», como consecuencia de las cuales se crearon en enero de 1972 tres comités de

expertos para estudiar los detalles: comercio, agricultura e industria, transporte y comunicaciones y enseñanza.

Tales conversaciones culminaron con la Declaración del Río Mano, firmada en Malema-Pujehun (Sierra Leona) el 3 de octubre de 1973 por los presidentes de Sierra Leona y Liberia, Siaka Stevens y William Tolbert.

De acuerdo con tal declaración, se decidió establecer un Secretariado con sede en Freetown y cuyo titular será liberiano y de una escuela de formación aduanera en Monrovia, cuyo director será sierraleonés. Ambos Gobiernos acordaron igualmente ampliar la cooperación en los campos comercial, económico y social, eliminando las barreras aduaneras y asegurando una equitativa distribución de los beneficios derivados de la misma.

La realización de la unión se verificará en dos fases. En la primera—que será parcialmente financiada por el Banco Mundial—se llevarán a la práctica las recomendaciones de los comités de expertos, estando prevista su conclusión el 1 de enero de 1977, fase en la que se liberalizará el comercio y se armonizarán las tarifas aduaneras. En el curso de la misma se construirá una carretera de 20 kilómetros entre los dos países, incluyendo un puente de cinco kilómetros de longitud sobre el río Mano, que marca la frontera entre ambos.

La segunda fase, que se realizará «dentro de un período razonable» a partir de 1977, culminará con la unión aduanera entre las dos naciones.

Dicha unión está abierta a cualquier Estado del Africa Occidental que esté de acuerdo con sus principios y objetivos.

* * *

Al cumplirse los diez años de la Independencia del Africa Latina en 1970, todos los síntomas acusaban una modificación sustancial en la idiosincrasia de aquellos países en los años siguientes a la Independencia, el relajamiento progresivo de los lazos tanto políticos como económicos con la antigua metrópoli, así como un creciente sentimiento de «africanidad», fenómeno que se produce paralelamente en el Africa Sajona y en cuyo proceso se encuentran inmersos en la actualidad en mayor o menor grado todos los países del Africa Negra.

Pero en el año 1970 se produce otro acontecimiento que tiene trascendentes consecuencias en el tablero africano, en enero de aquel año concluye la guerra civil de Nigeria, queda con ello sentada la inviolabilidad de las

fronteras establecidas en la era colonial y entra en la liza internacional el país más poblado de Africa, que cuenta, además, con una ingente riqueza que ha dejado de ser potencial al transformarse rápidamente en una de las potencias petrolíferas mundiales en el momento en que tal materia energética se convierte más y más en el pilar económico de las naciones.

Esta combinación de paz y petróleo hace que Nigeria, que hasta entonces, acuciada por sus problemas internos, apenas había hecho sentir su presencia en el plano internacional, entre en el tablero político africano con el determinismo de su situación geográfica, su poder y el inicio espectacular de su despegue económico¹⁴, es significativo que el presidente Gowon, de Nigeria, lo haya sido el año pasado de la OUA y la voz del Gobierno de Lagos se hace sentir de manera creciente en los areópagos africanos y más particularmente en el Africa Occidental, donde constituye el coloso de la zona y piedra angular de cualquier ensayo de integración de la misma, ello unido al hecho de que Nigeria ha mantenido una actitud estricta de no intervención en los problemas internos de los países vecinos hace por primera vez perfectamente viable la integración del Africa Occidental por encima de las barreras tradicionales, tanto más cuanto que el potencial económico de Nigeria constituye también una garantía para el desarrollo de sus vecinos si es equitativamente compartido.

En febrero de 1972, el general Gowon viajó a Gambia, Mauritania y Níger. Durante su estancia en la primera firmó un tratado de amistad y prometió aumentar la ayuda técnica a dicho país, y el mes siguiente visitó Senegal, donde estudió con el presidente Senghor la posibilidad de establecer una agrupación regional de «los países del Africa Atlántica»¹⁵.

Los primeros esfuerzos en este sentido se inician en las conversaciones —a nivel ministerial— celebradas en Lagos en abril de 1972 entre Togo y Nigeria, donde se planteó la idea de que ambos países podían constituir el «núcleo» de una futura Comunidad económica de Africa Occidental, acordándose una futura reunión para examinar los campos en que podían colaborar y, en especial, en lo referente a comercio, transportes, comunicaciones, industria y transferencia de capitales. El Gobierno de Ghana expresó también su interés en el proyecto y en participar en la eventual Comunidad.

¹⁴ En la hora presente, Nigeria produce 2.200.000 barriles de petróleo al día; con el aumento de los precios desde octubre del pasado año, sus ingresos petrolíferos —entonces al nivel de 1.800.000.000 de dólares al año— alcanzan actualmente el orden de los 5.000 millones de dólares, y han representado doblar en dos años su PNB.

¹⁵ Igualmente, y en una conferencia de prensa en Dakar, el general Gowon negó que Nigeria pensase otorgar ayuda militar a Gambia, sino solamente técnica y económica.

La Conferencia a nivel de jefes de Estado prevista para noviembre de aquel año se celebró en mayo de 1973, en Lomé, y en ella se discutió la eventual asociación económica de Togo con Nigeria. El destino y estructura de la futura organización dependerá de la conferencia que se celebre en Lagos en una fecha aún no determinada, probablemente al final del presente año, a la que asistirán delegados de Dahomey, Ghana y Guinea-Conakry. Es decir, los que otra fórmula, popular en estos momentos en el Africa Occidental, califica de «Estados de Benin».

* * *

En 1970, las naciones del Africa Latina iniciaron conversaciones para renovar la UDEAO; los ministros de Hacienda de los países miembros se reunieron en abril de 1970 y prepararon una serie de proyectos que fueron estudiados el mes siguiente en la Conferencia de Jefes de Estado de la UDEAO.

Estos aprobaron un proyecto que establecía la sustitución de la misma por una Comunidad Económica del Africa Occidental (CEAO), cuyos fines serían mejorar la red de transportes y comunicaciones entre los Estados miembros, promover su industrialización dentro del marco regional y fomentar el comercio interzonal.

Las instituciones de la nueva Comunidad serían la Conferencia de Jefes de Estado, el Consejo de Ministros y un Secretariado General. Decidiéndose que dichos órganos deberían reunirse en Bamako antes del 15 de noviembre de 1971. Se mantenía además la unión aduanera, declarándose abierta la nueva Comunidad a los demás Estados del Africa Occidental que desearan adherirse.

La primera reunión de expertos para estudiar la forma de poner en marcha la CEAO se celebró en Abidjan al año siguiente, y en junio de 1972, en una nueva reunión cumbre celebrada en Bamako, se declaró disuelta la UDEAO y establecida la CEAO.

En abril de 1973 se reúnen de nuevo en Abidjan los jefes de Estado de la flamante Comunidad que inicia entonces sus actividades, y de la que son miembros fundadores: Costa de Marfil, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Alto Volta; tanto Dahomey como Togo no firmaron el acuerdo.

A dicha reunión se invitó en calidad de observadores a los miembros del MCE, incluida Gran Bretaña, pero no a los países sajones del área, lo

que desde el primer momento provocó un no disimulado recelo de aquéllos hacia la nueva Organización, que juzgaron decidida a perpetuar las diferencias entre los dos bloques culturales del Oeste africano y a constituir un contrapeso a Nigéria. Se estableció la sede de la nueva Comunidad en Ouagadougou y se eligió presidente de la misma al primer mandatario de Níger, Hamani Diori.

De acuerdo con la Declaración de Abidjan, los fines de la nueva Comunidad son los establecidos en 1970 en la Conferencia de Bamako, aprobándose además Protocolos específicos sobre producción pecuaria, pesquerías, recopilación de datos estadísticos y métodos contables, y se prevé una política común en el campo exportador, estando pendientes de elaborarse los diferentes acuerdos comerciales específicos.

En el plano aduanero se eludió la posibilidad de una unión inmediata, que hubiera favorecido indebidamente a los Estados más ricos—Senegal y Costa de Marfil—, sustituyéndola por un sistema de preferencias especiales y la creación de un «Fondo de Desarrollo» que compensase a los Estados integrantes por las pérdidas que pudiesen experimentar al sustituir las importaciones foráneas por las procedentes de otros miembros de la Comunidad.

El mecanismo de la CEAO, designado por expertos del MCE, encontró, como dijimos, reservas por parte de los países del Africa Sajona, por lo cual, para disipar recelos, el presidente de la Comunidad, pocos días antes de la Conferencia de Abidjan, visitó Nigéria, Togo, Dahomey y Ghana, estudiando la posibilidad de que tales naciones entrasen en la CEAO y asegurando a sus gobernantes que la nueva Comunidad no tenía carácter de Club exclusivo para los Estados de un determinado bloque cultural, sino que estaba abierta a la adhesión de todos los del Africa Occidental y que sólo constituía una etapa en la integración zonal, y en tal sentido abundó la declaración conjunta emitida en Lagos al concluir las conversaciones del primer mandatario de Níger con el general Gowon.

Ya en marcha la nueva Comunidad, el pasado mes de noviembre celebró en su sede la primera reunión de expertos; pertenecientes a los comités de cooperación encargados de la estadística y aduanas, a fin de elaborar una política comunitaria en dichos campos.

Para final de febrero del presente año está prevista la reunión de ministros de la Comunidad, a la que han sido invitados como observadores

diversas Organizaciones multinacionales del Africa Occidental, a la que seguirá la de los diferentes Comités de cooperación de la misma.

* * *

La CEAO que, como dijimos, fue acogida con recelo por sus vecinos del Africa Sajona; quedó superada al organizarse, finalizando el pasado año la primera asociación que agrupa a todos los países del Occidente africano, superando todas las barreras culturales y nacionalistas.

En efecto, entre el 10 y el 15 de diciembre de 1973 se celebró en Lomé una Conferencia ministerial, con asistencia de 15 representantes de la zona¹⁶, para crear una nueva comunidad económica regional.

La reunión se debió a la iniciativa de Nigeria y Togo, que desde el año anterior habían llegado a un acuerdo que querían convertir en «núcleo» de la misma.

Los delegados recibieron un extenso documento, que contenía las propuestas de Togo y Nigeria sobre los siguientes puntos: instituciones, liberalización del comercio, aduanas e inmigración, coordinación industrial, agricultura, temas monetarios y financieros, infraestructura de las comunicaciones, transporte y energía.

En el mismo se recomendaban las siguientes instituciones: una Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno, que debería reunirse al menos una vez al año; un Consejo de Ministros; un Comité de representantes permanentes; comisiones técnicas y un Secretariado Ejecutivo, cuyo titular sería nombrado por cuatro años por la Conferencia de jefes de Estado.

Proponía igualmente la total supresión de las barreras aduaneras en un período de quince años y la eliminación de visados para los ciudadanos de los Estados miembros, la creación de una unión monetaria y una asociación de Bancos Centrales.

El presidente Eyadema de Togo abrió la Conferencia, destacando que la organización propuesta no es incompatible con otras existentes, tales como la CEAO¹⁷, y en tal sentido se expresó el comunicado final, en el que se adoptó como nombre de la nueva Organización la de «Comunidad de los Estados del Africa Occidental».

La forma que adoptará la futura Comunidad ha sido estudiada en enero

¹⁶ De las 14 naciones independientes y de Guinea-Bissau.

¹⁷ *Africa Research Bulletin*, vol. 10, núm. 12, pp. 2964-65.

del presente año por el Comité de expertos reunidos en Accra, estando prevista para el mes de marzo una segunda reunión ministerial en Niamey, a fin de que en las últimas semanas del año los jefes de Estado de las naciones interesadas, firmen en Lagos el tratado, creando la Comunidad.

El nuevo acuerdo ha sido adoptado con satisfacción en los medios políticos del Africa Occidental, y en tal sentido se expresaron, en declaración conjunta emitida en Dakar pocos días después, los presidentes de Senegal y Costa de Marfil.

Con ello se sienta otro jalón en el camino integrador africano, buscado por los Gobiernos y en extremo difícil por las razones históricas y económicas que hemos tratado de esbozar.

LUIS MARIÑAS OTERO