

LAS CONFERENCIAS DE ESTADOS DEL AFRICA CENTRAL Y ORIENTAL

Africa, sobre todo el Africa subsahariana, es, no obstante su complejidad cultural e ideológica, su heterogénea organización social y sus acusadas diferencias étnicas, una región geográfica relativamente muy homogénea cara al exterior, con el sentimiento común de pertenecer a una colectividad históricamente explotada.

Son países cuya actuación internacional sigue una pauta constante y coherente y cuyas decisiones tienen con frecuencia el peso y trascendencia que les da su carácter de política de bloque y el prestigio dimanante de la personalidad y respeto, que rebasa el marco africano, de muchos de sus dirigentes nacionales.

Una de las manifestaciones de esta política común e instrumento de su coordinación lo encontramos en las conferencias periódicas de los Estados del Africa central y oriental, expresión no institucionalizada de la misma y que constituye una forma de organización internacional abierta, sin un documento que normativice su funcionamiento y su estructura; actualmente diecisiete Estados pertenecientes a dicha zona geográfica participan en las Conferencias.

Su paralelo podemos encontrarlo, dentro de otras áreas geográficas, en el ASPAC¹ en el Extremo Oriente, aunque si esta última agrupación internacional se ha definido como «foro», los participantes en las reuniones de jefes de Estado del Africa central y oriental prefieren calificarlas como «club», en lo que influye el hecho de que varios de ellos han mantenido, por encima de las afinidades políticas, unas relaciones personales forjadas en la lucha por la independencia y subsecuentemente por la afirmación de la personalidad africana en los medios internacionales.

Sus reuniones tienen un carácter informal, siendo su objetivo primordial —según manifestaciones del presidente de Tanzania, Nyerere— «colaborar

¹ Véase mi artículo sobre dicha organización en el número 117 de esta REVISTA.

con las tareas de la OUA, reforzar las relaciones de buena vecindad entre los Estados participantes y facilitar la cooperación regional y subregional entre los mismos en materias concretas»².

Tuvieron su origen tales Conferencias en una iniciativa del presidente Kenyatta en 1966 al convocar en Nairobi a otros diez jefes de Gobierno africanos, con el fin de definir las relaciones de buena vecindad entre los participantes, examinar la reciente crisis rhodesiana y tratar de los conflictos fronterizos, para evolucionar progresivamente hacia una entidad que agrupa a la mayoría de los Estados de la zona geográfica y constituir un cónclave cuyos acuerdos tienen un innegable peso internacional, particularmente los adoptados en la V y VII Conferencias, que más adelante examinaremos.

* * *

En la I Conferencia se trató de los conflictos fronterizos entre los participantes y forma de resolverlos; de los efectos de los golpes de Estado en los países africanos; del problema de los refugiados y de la cuestión de Rhodesia, que seis meses antes había proclamado la independencia unilateral.

Los tres primeros temas dejaron de tratarse en las ulteriores Conferencias: los conflictos fronterizos pronto pasaron a ocupar un lugar muy secundario en el orden de prioridades de los nuevos Estados, ya que el reconocimiento del *uti possidetis* de la era colonial constituye uno de los principios del africanismo³; los golpes de Estado, fenómeno corriente en los países en proceso de institucionalización, han pasado a ser considerados como asunto interno de los Estados afectados, aplicándose el principio de no intervención; y el problema de los refugiados, que se ha producido en Africa no sólo como consecuencia de trastornos políticos, sino también, y fundamentalmente, por la presencia en el territorio de los nuevos Estados, surgidos de la liquidación de las colonias europeas, de etnias no sólo diversas, sino con frecuencia históricamente hostiles, se ha ido aceptando progresivamente, complementado por el principio de no intervención y la prohibición, ya desde la I Conferencia, de que los refugiados efectuasen, bajo pena de expulsión, actividades subversivas contra sus países de origen.

Por el contrario, el tema de la descolonización y de los gobiernos minoritarios en el cono sur del continente africano se fue convirtiendo progresi-

² Véase *Daily News, Dar es Salaam*, 2 de septiembre de 1974.

³ Ya se encontraba implícito en los artículos 2.º, 3.º y 6.º de la Carta de la OUA.

vamente en el *leit motiv* de tales Conferencias, en el objeto fundamental de las mismas, en especial después de la IV, celebrado en Dar es Salaam en 1968, y en relación precisamente con dicho tema han emitido dos declaraciones de singular trascendencia en la evolución política africana e hitos muy representativos de la misma.

La I lo constituye el llamado «Manifiesto de Lusaka», aprobado en la capital de Zambia por la V Conferencia en abril de 1969, documento que representa el triunfo de la posición moderada y negociadora, sin variar, por otra parte, la actitud sustantiva de los participantes en relación con los Gobiernos minoritarios o coloniales del Africa meridional.

Tal Manifiesto fue aprobado por la OUA y aceptado casi unánimemente en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Al no encontrar eco sus propuestas en la VI Conferencia, celebrada al año siguiente en Jartum, se acordó «intensificar por todos los medios adecuados las luchas de liberación nacional en Africa, proporcionándoles todas las facilidades necesarias» y «solicitar de S. M. I. Haile Selassie el que estableciese contacto con los Movimientos de Liberación Nacional, a fin de coordinar sus actividades para lograr la máxima eficacia».

En 1971, en la VII Conferencia, celebrada en la capital de Somalia, se abandonó ya definitivamente la vía de la negociación, acuerdo que plasma en «la Declaración de Mogadiscio».

En la misma se proclamaba que: «Nosotros los líderes de los Estados del Africa central y oriental declaramos en esta reunión de Mogadiscio que no queda otro camino para la liberación del Sur de Africa que la lucha armada, a la que damos y continuaremos dando nuestro más completo apoyo»⁴, posición que se reitera en las ulteriores Conferencias.

Paralelamente a tal posición, y a partir de la VI Conferencia, se adopta por los participantes en las mismas una posición definida en relación con el conflicto del Oriente Medio.

En efecto, en la Conferencia de Jartum se acordó reafirmar la posición adoptada por la OUA en su reunión de Addis Abeba en septiembre de 1969, solicitando el cumplimiento inmediato por Israel de la Resolución número 242 del Consejo de Seguridad de 22 de noviembre de 1967.

El acuerdo fue reiterado al año siguiente en la Conferencia de Mogadiscio, y en 1972, en la de Dar es Salaam, y en términos aún más duros, en la

⁴ COLIN LEGUM: *Africa Contemporary Record* 1971-72, Londres, 1972, p. C-18.

Conferencia ministerial celebrada en la misma capital en noviembre del pasado año, poco después de la ruptura de relaciones diplomáticas con Israel por parte de los Estados participantes, finalizada la guerra de octubre y coincidente con el momento álgido de «la crisis del petróleo», y en dicha reunión llegaron a proponerse una serie de medidas concretas de *boicot* contra Israel.

Por otra parte, la línea política fundamental de las Conferencias se mantiene en la última de las mismas, la celebrada el pasado mes de septiembre en Brazzaville, bajo unos condicionamientos totalmente diferentes a los de las precedentes, debido a la evolución política de Portugal y, como consecuencia, en sus territorios africanos.

Por ello se rechazó un memorándum del «Frente de Liberación del Enclave de Cabinda», dentro del principio del *uti possidetis ante*; se acordó apelar a los países de Europa occidental para que prohibiesen la recluta de mercenarios con destino a los territorios en etapa de transición de soberanía y el apoyar y proteger a éstos, incluso con ayuda militar, «contra las agresiones externas» y no reanudar las relaciones diplomáticas con Portugal hasta la conclusión de dicha etapa.

A partir de la IV Conferencia se buscó el ampliar los objetivos de tales «cumbres» africanas, y a dicho efecto se encomendó a los respectivos ministros de Relaciones Exteriores que estudiaran la posibilidad de llegar a una mayor cooperación en el campo económico, social, cultural y en el de transporte y comunicaciones, que plasmó en la creación de Comités *ad hoc*.

Ya en la reunión de cancilleres celebrada en Lusaka en enero de 1970 para preparar la Conferencia de Jartum, aquéllos pasaron revista a los progresos realizados en la cooperación mutua en los campos antes mencionados.

En la VIII Conferencia, Somalia criticó la falta de progreso de los Estados participantes en la promoción del comercio mutuo, tema que constituyó precisamente uno de los tratados en dicha reunión, a la par con una serie de proyectos de cooperación interregional aprobados en la misma.

Hasta la actualidad tal cooperación es estudiada por los Comités *ad hoc* y aprobada por las reuniones previas de ministros de Relaciones Exteriores, que someten sus recomendaciones a las Conferencias de jefes de Estado. El carácter hasta ahora eminentemente político de las reuniones de los mandatarios nacionales ha hecho que tales recomendaciones sólo en contados casos hayan plasmado en realizaciones concretas.

Los once Estados que participaron en la I Conferencia se han ampliado a 17⁵, como miembros de pleno derecho del «Club». El ingreso de Gabón y Guinea Ecuatorial se aprobó en la Conferencia de Mogadiscio; y el de Camerún, en la de Brazzaville⁶.

En Mogadiscio se aprobó igualmente conceder el *status* de observadores a varios Estados africanos extrazonales, así como a los Movimientos de Liberación africanos reconocidos por la OUA, y en la VIII Conferencia, celebrada en Dar es Salaam en 1972, tanto Nigeria como la RAE enviaron observadores.

En la Conferencia de Cancilleres de Brazzaville, previa a «la cumbre», celebrada en dicha capital, se acordó admitir como observadores a todos los Estados africanos miembros de la OUA. También dicho Organismo, así como la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa—que alguna vez ha cooperado en la organización de las Conferencias⁷—, han sido admitidos en calidad de observadores.

De esta forma participan actualmente en las Conferencias todos los Estados independientes del Africa central y oriental, con excepción de Mauricio y la República Malgache, territorios insulares, constituyendo un bloque de gran potencial político tanto por los 120.000.000 de habitantes y 6.000.000 de kilómetros cuadrados que representan los países participantes como por el peso político y económico de muchos de ellos.

* * *

Las Conferencias de jefes de Estado no tienen orden del día previo; son los ministros de Relaciones Exteriores en la reunión preparatoria los que preparan su programa de trabajo, ya que tales «cumbres» consisten en «consultas informales sobre materias de interés mutuo», según las definió uno de sus protagonistas; no existen reglas de procedimiento fijas ni se levantan actas de las Conferencias.

Hasta ahora se ha eludido la creación de un secretario permanente, y en la reunión ministerial de Brazzaville el pasado mes de agosto se aplazó la adopción de tal medida, recomendada por los Comités.

⁵ Burundi, Camerún, República Centroafricana, República Popular del Congo, Chad, Etiopía, Gabón, Guinea Ecuatorial, Kenia, Malawi, Ruanda, Somalia, Sudán, Tanzania, Uganda, Zaire y Zambia.

⁶ En las Conferencias «de Jefes de Estado», normalmente varios países del Grupo se hacen representar por ministros del Gobierno.

⁷ COLIN LEGUM: *Africa Contemporary Record 1970-71*, Londres, 1971, p. A-22.

De una forma un tanto imprecisa podemos considerar tres órganos en el «club».

En su base, los Comités técnicos creados en la IV Conferencia con el fin de encauzar la colaboración técnico-económica entre los miembros, y a los que corresponde hacer las recomendaciones pertinentes sobre materias de su actuación específica al Consejo de Ministros.

Los Comités técnicos son cinco: Agricultura, Comercio y Turismo, Transporte y Comunicaciones, Industria y Energía y Recursos Humanos.

Con independencia de su labor específica, a los Comités corresponde también el estudiar la participación de la OUA y de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África en la ejecución de lo acordado en las Conferencias. Otra de las funciones de los Comités consiste en estudiar los informes de cada uno de los Estados miembros en los sectores de su competencia, haciendo las pertinentes recomendaciones al Consejo de Ministros.

En la VIII Conferencia se acordó que los Comités se reunirían en el mismo país en que se celebrase la Conferencia de jefes de Estado, a no ser que el país coordinador, con tres meses de anterioridad a la misma, propusiese otra cosa.

A continuación de los Comités se reúne el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los miembros, a fin de aprobar o rechazar las recomendaciones de aquéllos para, caso afirmativo, pasarlas a consideración de la Conferencia de jefes de Estado.

Las Conferencias inicialmente tuvieron carácter anual, acordándose en la VIII que su periodicidad fuese bianual y anuales las reuniones ministeriales; también se decidió en la misma oportunidad que las Conferencias se celebrarían poco antes de las reuniones de la OUA.

* * *

Las Conferencias celebradas hasta el presente han sido nueve⁸.

En la primera, a que ya aludimos, sólo participaron once países: Kenia, Tanzania, Uganda, Zambia, Malawi, Etiopía, Sudán, Somalia, Burundi, Ruan-
da y Congo (hoy Zaire).

⁸ La I en Nairobi (1966); la II en Kinshasa (1967); la III en Kampala (1967); la IV en Dar es Salaam (1968); la V en Lusaka (1969); la VI en Jartum (1970); la VII en Mogadiscio (1971); la VIII en Dar es Salaam (1972), y la IX en Brazzaville (1974). La X está prevista en Burundi en 1976.

Al año siguiente se reunió en Kinshasa la II Conferencia, con asistencia de los mismos países que la anterior, excepto Etiopía y Malawi.

En la misma, que adoptó el título de «Conferencia sobre Seguridad en el Africa central y oriental», por primera vez se propuso la creación de Comités permanentes—en aquella oportunidad los de Defensa y de Cooperación Económica—, aunque el nacimiento de los mismos no se concrete hasta la Conferencia de Dar es Salaam el año siguiente.

Cabe, por último, señalar que en el comunicado final de la II Conferencia se proclamó la solidaridad de los participantes con todo país africano que adoptase decisiones similares a las del Gobierno de Kinshasa en lo referente a la emancipación económica.

En la IV Conferencia se institucionalizan las mismas, se acuerda su periodicidad anual, se crean los Comités y se establece la reunión ministerial previa.

La V Conferencia, celebrada en abril de 1969, aprueba el «Manifiesto sobre Africa meridional»⁹, conocido como manifiesto o Declaración de Lusaka.

En el mismo, debido a iniciativa de los mandatarios de Tanzania y Zambia, se afirmaba la creencia de que «todas las personas que habían establecido su hogar en el Africa meridional son africanos, con independencia del color de su piel», y la «oposición a un Gobierno mayoritario que adoptase una actitud de discriminación permanente y deliberada entre sus ciudadanos por motivos raciales».

Afirmaba enfáticamente su preferencia por la vía pacífica para la transformación de las estructuras sociopolíticas del Africa meridional, pero «sin rendición ni compromiso» en su aspiración a que la raza mayoritaria gobernase tales territorios de acuerdo con el principio de autodeterminación, manteniendo el más estricto respeto a los derechos de las minorías, una vez colmada tal aspiración.

La VI Conferencia se reunió en Jartum en enero del año siguiente y en la misma se examinó en forma prioritaria el efecto del Manifiesto de Lusaka, acordándose pasar al apoyo sin ambages a los Movimientos de liberación de los países del Africa meridional, al no haber obtenido aquél el eco esperado; también en relación con aquellos territorios se aprobó una

⁹ También se mencionaba en el mismo de pasada a Guinea-Bissau, pero iba dirigido esencialmente a los países del Africa meridional con Gobierno dominado por los europeos o sus descendientes.

moción contra la presencia de capitales europeos en la construcción de la presa de Cabora-Bassa.

Igualmente en el campo político se tomó nota por la Conferencia de la conclusión —tres semanas antes— de la guerra civil de Nigeria, exhortando al Gobierno federal a seguir una política de reconciliación nacional; se examinó «con satisfacción» el desarrollo de la situación en Guinea Ecuatorial y la mediación del presidente de la República Centro-africana en el contencioso entonces existente entre los Gobiernos de Brazzaville y Kinshasa.

En lo relativo a la cooperación regional en los campos económico, social y técnico, se aprobaron las recomendaciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y se decidió convocar en Addis Abeba antes del 1 de abril de aquel año una Conferencia de transporte aéreo.

En octubre de 1971 se celebró en Mogadiscio la VII Conferencia, cuya decisión más importante consistió en dar por concluida la oferta de dialogar con los Gobiernos del Africa meridional, contenida en el Manifiesto de Lusaka, declarando que «no queda otro camino para la liberación del Africa meridional que la lucha armada»¹⁰; reiteraron los participantes su condena al colonialismo, neocolonialismo e imperialismo en todas sus formas, a los monopolios y empresas que los apoyasen, y «apelan a la comunidad internacional a fin de que adopte medidas firmes para la liquidación de todas las formas de actuación colonial».

En la misma Conferencia se aprobó una declaración sobre agresión a Zambia; se reafirmó el apoyo de los miembros a la República Arabe Egipcia en el conflicto del Oriente Medio y su adhesión a la Resolución número 242 del Consejo de Seguridad, y, por último, en el plano de la cooperación económica regional aceptó las recomendaciones de los ministros de Relaciones Exteriores sobre el trabajo de los Comités.

En septiembre de 1972 se reunió en Dar es Salaam la VIII Conferencia, con asistencia de representantes de todos los Estados miembros, no obstante las diferencias entre algunos de ellos, muy acusadas en aquellas fechas.

Se acordó en el curso de la misma que en lo sucesivo las Conferencias tuviesen carácter bianual y se reiteró la promesa de ayudar a Zambia en caso de agresión externo, aprobada en Mogadiscio.

Igualmente, y dentro de la línea de tales cónclaves, se reprodujeron las declaraciones anticolonialistas: «condenando todas las formas de colonialismo, neocolonialismo e imperialismo en cualquier parte de Africa» y manifestando

¹⁰ COLIN LEGUM: *Africa Contemporary Record 1971-72*, Londres, 1972, p. C16-19.

«su solidaridad con los movimientos de liberación en Africa meridional y otras partes de nuestro continente»¹¹; se criticó duramente a las potencias de la OTAN y se reiteró la «Declaración de Mogadiscio».

En relación con el conflicto del Oriente Medio se aprobó la adhesión a los acuerdos de la IX «cumbre» de la OUA y de la reunión de países no-alineados, celebrada en agosto de aquel año. Y por último, también en el terreno político, se aprobó una moción de apoyo a los Estados africanos «objeto de presiones económicas por los Gobiernos coloniales o racistas». Dentro de esta tónica el secretario general de la OUA, señor Nzo Ekangaki, y el presidente del MPLA angoleño, doctor Neto, se dirigieron al pleno de la Conferencia con discursos de tono radicalmente anticolonialista.

En el plano de la cooperación económica la Conferencia adoptó catorce resoluciones sobre: política y liberación comercial; promoción y desarrollo conjunto del turismo; investigaciones agrícolas, ganaderas y pesqueras; estudiar las posibilidades de crear una línea aérea multinacional cuyo proyecto habría de someterse a la OUA y propuso, por último, el establecimiento de servicios comunes e interzonales para la navegación lacustre, de cabotaje y la de altura entre los países miembros.

En noviembre de 1973 se celebró en Dar es Salaam la reunión anual de ministros de Asuntos Exteriores del Grupo bajo la sombra de los acontecimientos en Oriente Medio un mes antes, y de la sequía catastrófica, de todos recordada, que asoló la zona saheliana del continente africano y que afectó a varios de los Estados miembros.

La Conferencia fue inaugurada por el primer ministro de Tanzania, señor Rashid Kawawa, con un discurso de tónica combativamente anticolonialista en el que pidió de los reunidos decisiones prácticas para coordinar la lucha armada en el Africa meridional, recalcando que «la libertad de esos países es tan importante como los problemas bilaterales entre nuestros Estados».

El comunicado final fue redactado por una Comisión compuesta de representantes de Burundi, Congo-Brazzaville, Somalia, Uganda, Zaire y Zambia.

Además de aprobar las propuestas de los Comités técnicos y, en especial, recomendar a la OUA la creación de un departamento de ayuda económica a los países africanos afectados por calamidades naturales y el establecer unas reservas alimenticias para los mismos fines, se aconsejó a

¹¹ Véase *News Review*, Dar es Salaam, septiembre 1972, pp. 2, 4, y 10.

los Estados miembros la adopción de medidas drásticas para evitar el contrabando y el tráfico ilegal de divisas; iniciar estudios para la creación de una red de comunicaciones panafricana; examinar la situación actual del cabotaje en el Africa oriental, etc.

Pero, como es común en estas reuniones regionales, sus acuerdos más significativos son los de carácter político.

Se aprobó un voto de censura contra las naciones que prestan ayuda a los regímenes del sur del continente, lo que «obligará a los Estados del Africa central y oriental a adoptar medidas contra ellos, en el campo diplomático y económico»; la reunión expresó su solidaridad con los pueblos africanos que luchaban por su autodeterminación; acordó intensificar su apoyo a los movimientos de liberación africanos; felicitó a Guinea-Bissau por su adhesión a la OUA y reiteró su condena a Israel, exigiendo de nuevo su retirada de los territorios árabes ocupados en 1967.

En agosto del presente año se reunieron en Brazzaville los Comités técnicos, cuyas conclusiones pasaron a estudio por el Consejo de ministros de Relaciones Exteriores reunido a continuación en la misma capital.

Este acordó proponer a la Conferencia la admisión de Camerún como miembro de pleno derecho y recomendó el cumplimiento de los acuerdos adoptados en su última reunión en Dar es Salaam el año anterior para hacer frente a situaciones de emergencia en los países de la zona, similares a las resultantes de la sequía saheliana.

Adoptó además todas las recomendaciones de los Comités, a excepción del establecimiento del Secretariado Permanente, cuyo estudio quedó aplazado.

Entre las recomendaciones aprobadas se encuentran la que propone arbitrar los medios necesarios para facilitar el tránsito de mercancías procedentes de o destinadas a los Estados sin salida al mar¹²; la promoción conjunta del turismo; fomentar el intercambio de estudiantes, investigadores, profesores y técnicos entre los Estados miembros; combatir el contrabando y la caza ilegal¹³; así como otros tendientes a intensificar la cooperación económica y técnica interzonal.

¹² El Comité de Transporte y Comunicaciones se inhibió de discutir una propuesta de Ruanda y Burundi para la rebaja de las tarifas portuarias en Africa oriental por estimar los miembros de la Comunidad del Africa oriental que tal materia era competencia de dicha entidad y no de las conferencias.

¹³ En el territorio de los Estados miembros se encuentran las zonas de más abundante y variada caza del mundo.

Una vez concluida la reunión de cancilleres se celebró la Conferencia de jefes de Estado, que tuvo, a diferencia de ésta, un acusado carácter político y se dedicó en forma prioritaria a enunciar la posición que deberían adoptar los Estados miembros ante los efectos en Africa de los acontecimientos ocurridos en Portugal durante los últimos meses.

Se acordó hacer un llamamiento a los países occidentales para que no permitiesen la recluta de mercenarios con destino a los territorios africanos en proceso de independencia; ayudar económica y militarmente contra cualquier agresión externa a dichos países y exhortó a unificarse a los movimientos africanos de liberación de ciertos territorios divididos en banderías.

Se aprobó, por último, la celebración de la X Conferencia en Burundi en 1976, no aceptando la propuesta del Consejo de ministros de realizar dicha «cumbre» en Blantyre (Malawi).

* * *

Las Conferencias hasta ahora han constituido un grupo de presión, de peso, influencia y prestigio internacional; sus actuaciones y acuerdos, decisiones políticas con las que había que contar.

Su línea más continua, fuerte y unánime ha sido la lucha contra los Gobiernos minoritarios en Africa austral.

Su futuro evidentemente radica en la cooperación tecnológica y económica.

Su carácter eminentemente político hasta la actualidad ha hecho que sus actividades en estos campos no hayan pasado en la mayoría de los casos de su etapa de proyecto, acusando una solución de continuidad en la ejecución de sus acuerdos¹⁴. En ello han influido el propio carácter de las Conferencias, la gran personalidad de sus participantes y su preocupación con los grandes problemas africanos, con la definición de una macropolítica continental más que una preocupación por resultados en campos concretos, epifenómeno de su colaboración conjunta, pero donde se encuentra el futuro más positivo, en un Africa camino de su institucionalización.

LUIS MARIÑAS OTERO

¹⁴ Véase *Daily News*, Dar es Salaam, artículos de MARCELINO KOMBA, el 22, 24 y 29 de agosto y 2 de septiembre de 1974.

