

*LA COMUNIDAD ECONOMICA DE LOS PAISES DE LOS GRANDES
LAGOS Y OTROS INTENTOS DE COOPERACION MULTINACIONAL
EN AQUELLA REGION AFRICANA*

La zona de los Grandes Lagos por excelencia está situada en el centro del Continente africano, región de bellísimos paisajes, rodeada del halo romántico que le han dado las descripciones de los primeros exploradores europeos; el hecho de ser una de las últimas zonas africanas conocida por el hombre blanco le ha prestado un aire de leyenda que el cine y la escasez de turistas han contribuido a popularizar.

Es también la región de las fuentes del Nilo, potencialmente de gran riqueza, pero en la actualidad con deficiente infraestructura, difíciles comunicaciones y una de las zonas deprimidas del Continente africano.

Por ello, en los últimos años los diversos gobiernos de aquel área han iniciado una serie de esfuerzos en común para potenciar sus posibilidades, lo que ha sido facilitado por los lazos históricos, culturales, geográficos y étnicos; la similitud de sus problemas de desarrollo y la comunidad de intereses de aquellos países. Ideas que fueron recogidas en el Comunicado Final de la Conferencia de Gisenyi, de que luego trataremos, y en el preámbulo del Tratado creando la «Comunidad Económica de los países de los Grandes Lagos» aprobado en dicha reunión.

Este proceso, coincidente en sus inicios con la «Década del Desarrollo» y con organismos internacionales, como la «Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa» (ECA) y el «Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas» (UNDP) actuando como catalizadores, adquirió pronto su propia dinámica para constituir un ejemplo más, entre otros muchos, de cooperación interafricana a nivel multinacional con el objeto de superar los problemas del subdesarrollo en aquel Continente.

Por otra parte, el común pasado colonial ha creado fuertes lazos entre los tres países—Zaire, Ruanda y Burundi—que constituyen la Comunidad, y la impronta de la antigua Metrópoli ha permitido la

existencia de un lenguaje común, oficial y comercial—el francés—, y de una cultura que se ha superpuesto sobre las diferencias étnicas e históricas de la etapa precolonial, no obstante ser muy tardía la presencia europea en la zona, tal como antes indicamos.

Al producirse, tras el Congreso de Berlín, el reparto de Africa entre las potencias europeas, el actual Zaire se convirtió en el Estado Libre del Congo bajo el rey de los belgas, para pasar a ser colonia de dicho país en 1908. Ruanda y Burundi, por su parte, y desde 1886, quedan incluidos, teóricamente, en la «esfera de influencia» alemana, y decimos teóricamente puesto que si en 1871 Livingston y Stanley habían estado en Usumbura (hoy Bujumbura, capital de Burundi), sólo en 1894 serán ambos países explorados por el primer europeo, el conde Goetzen, que encontró instalados en aquella región dos reinos tradicionales, que los sucesivos avatares coloniales de ambos países mantuvieron hasta época muy reciente.

El Gobierno de Berlín integró ambos territorios en el Africa Oriental alemana, aunque hasta 1897 no se establecieron los primeros puestos germanos, habiendo sido ocupados brevemente hasta dicha fecha por el Estado Libre del Congo, y hasta 1903, tras la rendición de Mwesi Kisabo de Burundi, no quedaron totalmente pacificados. De forma que el dominio efectivo alemán fue corto—poco más de diez años—, finalizando con la ocupación de Ruanda y Burundi por las fuerzas belgas en 1916¹.

Durante el período alemán las autoridades coloniales siguieron el sistema de «Gobierno indirecto», mantuvieron a los monarcas tradicionales, constituyendo administrativamente dos residencias cuyo titular tenía funciones tan sólo asesoras, al menos en teoría, y únicamente en vísperas de la I Guerra Mundial y de la desaparición del dominio germánico, se creó un sistema de impuestos en ambos territorios.

La Sociedad de Naciones, en 1924, otorgó la administración de ambos países a Bélgica en calidad de Mandato, manteniéndose desde 1916 hasta 1962 bajo dominio belga, convirtiéndose en Fideicomisos tras la II Guerra Mundial.

Hasta la independencia del Congo belga en 1960 fueron administrados conjuntamente con este país, aunque contaban con su propia judicatura, presupuestos y servicios postales gobernados como una sola entidad política, con el nombre de Ruanda Urundi, la capital colonial

¹ Decimos «fuerzas belgas», pero las tropas que mandaba el general Tombeur—15.000 en total—eran, salvo los oficiales, africanos en su totalidad, como ha sido común en las campañas de los países europeos en aquel Continente.

estaba en Costermansville (hoy Bujumbura), aunque la Casa Real de Ruanda mantenía su Kraal en Nyanza.

Al sonar la hora de la descolonización africana, el Consejo de Fideicomisos de las Naciones Unidas se interesó por mantener la unidad de ambos territorios con posterioridad a la retirada del poder metropolitano, lo que no resultó posible por su distinta evolución política en los últimos años del régimen belga. La revolución ruandesa de 1959, con la proclamación de la República en dicho país dos años después, mientras Burundi conservaba la monarquía Watusi hasta 1966, hizo que al obtener la independencia en 1962 lo hiciesen ambas naciones por separado, no obstante el profundo y común impacto colonial, allá como en otras partes de Africa, mucho más profundo, determinante y positivo de lo que proclama el anticolonialismo en boga, hecho sobre el que hemos insistido en numerosas ocasiones en las páginas de esta REVISTA.

* * *

La agitada historia de los primeros años del Africa poscolonial, a la que ni Zaire, ni Ruanda, ni Burundi son ajenos, causa fricciones considerables y graves entre los tres países, paralelamente a la aspiración a preservar los lazos políticos y económicos que los unieron en la época colonial².

Las relaciones entre los tres flamantes Estados son agitadas y tensas en los primeros años de la pasada década: en 1964 se rompe la unión aduanera entre Ruanda y Burundi; en 1968 el Gobierno de Kinshasa rompe relaciones diplomáticas con Ruanda tras la huida de los mercenarios a dicha nación; se produce una grave tensión entre Ruanda y Burundi en 1972 como consecuencia de la guerra civil en este último país... Los ejemplos de tales fricciones podrían multiplicarse.

Los Acuerdos de Kinshasa el 29 de agosto de 1966; la Declaración de Goma al año siguiente; las resoluciones de Bujumbura de 1969 y 1974 y la Declaración de Bukavu en 1975 van aproximando progresivamente a los tres países y creando una urdimbre de relaciones cada vez más estrechas entre los mismos que culminan el pasado año con los Acuerdos de Gisenyi.

En 1969 se establecen tres Comisiones conjuntas por los tres países y en diciembre del mismo año se acuerda la creación por los mismos de la «Organización Común para la Cooperación Económica en Africa

² Por ejemplo, aún hoy la mayoría de la electricidad de Burundi proviene de la planta eléctrica de Bukavu en el Zaire.

Central» (*Organisation Commune pour la Cooperation Economique en Afrique Centrale*), entidad que no pasó de su fase declaratoria.

La retirada del Zaire de la OCAM³ en 1972 hace que dicho país inicie a partir de entonces una política de aproximación a sus vecinos, que se intensifica y concreta en los últimos años, haciéndose frecuentes las reuniones de los mandatarios de los tres Estados.

En abril de 1974 en la «cumbre» de Goma (Zaire), Ruanda manifiesta su interés en explotar las reservas de metano bajo el lago Kivu que comparte con el Zaire. En junio del mismo año se celebra una nueva reunión de los tres presidentes en Bujumbura en la que se concretan acuerdos de cooperación, transporte, telecomunicaciones y turismo, amén de decisiones políticas en relación con los refugiados en los mismos de los otros países miembros.

Dos meses más tarde se firma en Kinshasa un nuevo tratado tripartito sobre la electrificación de los Grandes Lagos, en el que se prevé la construcción de una estación hidroeléctrica en el río Ruzizi, fronterizo de Zaire y Burundi.

Pueden mencionarse otros muchos ejemplos de cooperación entre los países de la zona en los últimos años, unos comprendiendo a los tres Estados mencionados, otros de mayor o menor amplitud regional.

* * *

Uno de estos proyectos de cooperación es el iniciado por los países de la cuenca de los lagos Kivu y Tanganica.

Bajo el patrocinio de la ECA se celebró en Addis Abeba, en mayo de 1975, una reunión en la que participaron representantes de Zambia, Tanzania, Burundi y Zaire con el fin de crear un organismo supranacional para el aprovechamiento racional y conjunto de las riquezas lacustres en forma similar a otras instituciones africanas de carácter multinacional, creadas también a iniciativa de la ECA, como las Comisiones de los ríos Níger y Senegal⁴ o del lago Chad.

En dicha Conferencia se acordó preparar estudios hidrológicos y de pesquerías en ambos lagos, extremos sobre los que existe una gran pobreza de datos, y crear una Comisión para el aprovechamiento conjunto de los mismos, que tendrá su sede en Bujumbura.

* * *

³ Vid. artículo del autor sobre el tema en el número 138 de esta REVISTA (marzo-abril 1975).

⁴ Vid., sobre este tema, artículo del autor en el número 147 de esta REVISTA (septiembre-octubre 1976).

Otro ejemplo de cooperación entre los países del área lo constituye el desarrollo de la cuenca del río Kagera, en fase mucho más avanzada que la anterior.

El Kagera es un río que constituye la principal fuente del Nilo, comprendiendo su cuenca una extensión de 60.000 kilómetros cuadrados en los territorios de Burundi, Ruanda, Tanzania y Uganda, aunque este último país, por razones extraeconómicas, no haya participado aún en los proyectos de desarrollo de la misma.

De su importancia para los tres Estados hasta ahora participantes baste decir que la cuenca comprende el 40 por 100 del territorio de Burundi y 80 por 100 del de Ruanda, amén de 20.000 metros cuadrados en el noroeste tanzanio⁵.

En el marco del desarrollo de la cuenca, Burundi considera prioritaria la producción, dentro de su territorio, de energía hidroeléctrica de creciente demanda para la explotación de sus yacimientos de níquel.

Para Ruanda el interés radica igualmente en la producción hidroeléctrica y en la desecación de los pantanos de la cuenca, para convertirlos en tierra agrícola y lugar de asentamiento para su creciente población que le convierten —al igual que Burundi— en el país de mayor densidad del Africa Continental.

Por su parte, Tanzania está interesada también en la producción de energía eléctrica con vistas a desarrollar su aislada y deprimida región del noroeste⁶.

En 1968 se iniciaron los primeros contactos entre los tres países que plasmaron en la solicitud, hecha por Ruanda y Tanzania a las Naciones Unidas, de ayuda técnica para planificar el desarrollo de la cuenca.

El UNDP envió una misión que recomendó la creación de un organismo planificador del desarrollo de la zona y señaló las áreas prioritarias del mismo: energía hidroeléctrica, desecación de pantanos, regadíos, turismo, ecología, transportes, comunicaciones y pesquerías, como consecuencia de lo cual se formó un Comité técnico en el que participan Ruanda, Burundi y Tanzania, que se ha reunido periódicamente para tratar del desarrollo conjunto de la cuenca.

Una de las primeras iniciativas del mismo consistió en solicitar nuevamente del UNDP la realización de estudios previos para conocer las posibilidades reales de desarrollo de dicha región.

⁵ El restante 10 por 100 de la misma se encuentra en territorio ugandés.

⁶ Artículo de BONIFACE BYARUGABA: «Developing the Kagera Basin», en el *Daily News*, de Dar es Salaam (10 de enero de 1977).

Tales estudios se realizaron en dos fases. La primera dedicada fundamentalmente a la obtención de datos y la segunda a estudios sectoriales de los diversos proyectos seleccionados como consecuencia de la información obtenida en la primera fase.

El UNDP presentó posteriormente un informe de todos los estudios realizados, que constituirá la base para redactar el plan indicativo de desarrollo de la cuenca a nivel multinacional.

En la XVIII Reunión del Comité Técnico, celebrada en Kigali en octubre de 1976, Bélgica ofreció su ayuda para ciertos proyectos de desarrollo de la cuenca, como la planta hidroeléctrica de Rusumo, y los representantes de los tres países manifestaron su interés en obtener ulterior ayuda de otras fuentes.

En el mes de enero del presente año se celebró en Dar es Salaam la XIX Reunión del Comité.

En la misma se expresó el deseo de que Uganda se incorporase al Comité y se estimó que, dada la envergadura de los proyectos, debía crearse un organismo (*Authority*) de nivel más alto en que participasen los tres Estados, aprobándose su creación y firmando los representantes de Ruanda, Burundi y Tanzania un Acuerdo de 22 artículos estableciendo la nueva Entidad, cuya puesta en funcionamiento, tras la eventual ratificación del Tratado por los tres participantes, llevará a la desaparición del Comité Técnico, cuya próxima reunión está previsto que se celebre en Bujumbura en abril del presente año.

De acuerdo con el Tratado, la nueva Organización será encargada de todas las labores de desarrollo de la cuenca de interés para los países signatarios y estará dirigida por una Comisión que contará con un representante por cada Estado miembro y que constituirá la autoridad suprema de la misma.

Contará también con una Secretaría Ejecutiva con sede en Kigali y oficinas regionales en Bukova (Tanzania) y Burundi, cuyo titular será nombrado por la Comisión por un período de cuatro años, alternándose rotativamente en el cargo ciudadanos de cada uno de los tres Estados miembros.

Bajo el mismo se encuentran tres Direcciones: de investigación y procesado de datos; de administración y de ingeniería, cuyos titulares pueden ser oriundos de cualquiera de los tres países.

La nueva Organización está abierta a los otros Estados interesados por el desarrollo de la cuenca, y concretamente—según señaló el representante tanzanio—a Uganda, Sudán, Etiopía y Egipto. Es decir, a los del área nilótica.

* * *

COMUNIDAD ECONÓMICA DE PAÍSES DE LOS GRANDES LAGOS

Pero de todos estos proyectos de integración regional el más importante hasta la actualidad, tanto por su trascendencia como por el nivel en que se han llevado las negociaciones y por su cristalización en acuerdos definitivos y concretos, es el de la «Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos», cuya creación se acordó por la Convención de Gisenyi, pequeña población ruandesa, el 20 de septiembre de 1976 entre los jefes de Estado de Zaire, Ruanda y Burundi.

En la antes mencionada reunión de Bujumbura, celebrada por los tres mandatarios en junio de 1974, se decidió la creación de la Comunidad, con cuyo objetivo se celebraron dos reuniones a nivel de ministros de Relaciones Exteriores, la primera en Bukavu y la segunda en Kigali en junio de 1975, en la que los tres cancilleres aprobaron el proyecto de tratado creando la Comunidad, que sería sometido al año siguiente a la Reunión de Jefes de Estado, firmando igualmente en dicha oportunidad una serie de acuerdos sobre cooperación económica, agrícola, técnica y científica, seguridad y comercio.

Por fin entre los días 18 y 20 de septiembre de 1976 se celebró en Gisenyi la reunión de los tres presidentes, coincidiendo con el X Aniversario del primer cónclave tripartito a dicho nivel, realizado en Kinshasa en 1966, que plasmó en la aprobación del Convenio creando la Comunidad; de un Tratado de Amistad y Cooperación entre los tres Estados y en un Comunicado Final, definitorio de unos idénticos parámetros en la política exterior de las tres antiguas posesiones belgas.

* * *

En virtud del Tratado, los tres jefes de Estado «convencidos de que la creación de conjuntos económicos regionales constituye una base objetiva y un fundamento realista de la unidad africana», y dados los lazos «que unen indisolublemente los pueblos de los tres países hermanos», deciden crear la «Comunidad Económica de los Grandes Lagos».

Los objetivos de la misma —según el artículo 2.º del Tratado— consisten «ante todo» en «garantizar la seguridad de los Estados miembros y de sus poblaciones de forma que ningún elemento venga a perturbar el orden y la tranquilidad en sus fronteras respectivas», así como favorecer la creación y el desarrollo de actividades de interés común; promover los intercambios comerciales, la circulación de personas y mercancías y cooperar estrechamente en los campos social, económico, comercial, científico, cultural, político, militar, financiero, técnico y tu-

rístico, y especialmente en asuntos judiciales, aduaneros, sanitarios, energéticos, de transportes y de telecomunicaciones. Para cuyos fines los Estados miembros se comprometen a crear los organismos y servicios comunes que fueren necesarios (art. 3.º).

* * *

Los órganos que gobiernan la Comunidad son: La Conferencia de Jefes de Estado; el Consejo de Ministros y Comisario de Estado; el Secretario Ejecutivo Permanente y la Comisión de Arbitraje.

La Conferencia de los Jefes de Estado es el órgano supremo de la Comunidad y posee los máximos poderes decisorios que puede delegar en el Consejo de Ministros y Comisario de Estado.

Su presidente—que es el representante legal de la misma—se designa anualmente entre uno de los tres mandatarios por orden alfabético de sus países respectivos.

La Conferencia se reúne en sesiones ordinarias una vez al año y sus decisiones se toman por unanimidad, teniendo fuerza ejecutiva en los tres Estados miembros.

El Consejo de Ministros y Comisario de Estado⁷ está constituido por los miembros del Gobierno de los países miembros responsables del funcionamiento de la Comunidad o por los plenipotenciarios por ellos designados (art. 11).

La presidencia del Consejo se turna anualmente entre los Estados miembros, no pudiendo pertenecer al mismo país el presidente de la Conferencia y el del Consejo.

Al Consejo corresponde la organización de las Conferencias de Jefes de Estado; elaborar y proponer las medidas generales de la política de desarrollo y cooperación de los Estados miembros y de promover la realización de los objetivos comunitarios (arts. 15 al 17).

El Consejo se reúne dos veces al año en sesiones ordinarias y adopta sus acuerdos por mayoría, salvo que se trate de funciones delegadas por la Conferencia de Jefes de Estado, en cuyo caso los mismos deben adoptarse por unanimidad (art. 18).

El secretario ejecutivo es el titular del Secretariado Ejecutivo permanente⁸, y a él corresponde elaborar los proyectos de interés común y someterlos a los Estados miembros; preparar las reuniones de la Con-

⁷ En Zaire los ministros tienen la denominación de comisarios de Estado (*Commissaires d'Etat*).

⁸ La Conferencia de Jefes de Estado, celebrada en Bukavu el 24 de diciembre de 1976, designó como primer secretario ejecutivo permanente de la Comunidad a Mr. Bonaventure Kidwingira, ex gobernador del Banco Nacional de Burundi.

ferencia y del Consejo; vigilar la ejecución de los proyectos en marcha; emitir sugerencias relativas a las fuentes de financiación de la Comunidad; realizar todos los estudios necesarios para promover la cooperación entre los Estados miembros; preparar los documentos de trabajo de la Conferencia y del Consejo; redactar los informes anuales y organizar y actualizar los archivos relativos a la cooperación entre los Estados miembros (art. 19).

Bajo la dirección del secretario ejecutivo están dos secretarios ejecutivos adjuntos: el uno encargado de los asuntos políticos jurídicos sociales, culturales y científicos, y el otro de los económicos, técnicos, financieros y administrativos.

Tanto el secretario ejecutivo como los adjuntos son nombrados a propuesta del Consejo por la Conferencia de Jefes de Estado por un período de cuatro años renovables y no pueden recibir ni solicitar instrucciones de ningún gobierno ni organismo nacional o internacional (art. 23).

Por último, y para asegurar el respeto, interpretación y ejecución del Tratado, se crea la Comisión de Arbitraje, competente para decidir cualquier diferencia entre los Estados miembros en el marco del Convenio que crea la Comunidad.

Está constituido por cuatro jueces, designados por los Estados miembros por un período de cuatro años, renovable.

Las decisiones de la Comisión de Arbitraje se toman por mayoría absoluta y tienen fuerza ejecutiva y obligatoria.

La Comunidad se crea en el marco tanto de la ONU como de la OUA, organismos donde se registra su constitución. Decidiéndose que si uno de los Estados miembros ingresase en otros organismos internacionales de cooperación económica deberá informar de ello a la Comunidad, así como de aquellos extremos de su adhesión a los mismos que pudiesen afectar a los objetivos comunitarios (art. 4.º).

El presupuesto de la Comunidad es preparado por el secretario ejecutivo y aprobado por el Consejo, siendo su base las contribuciones de los Estados miembros de acuerdo con las modalidades fijadas por la Conferencia de Jefes de Estado a propuesta del Consejo (arts. 31 y 32).

El Convenio queda abierto a la adhesión de los otros Estados de la región de los Grandes Lagos (art. 36), decisión que reafirma el Comunicado Final de la Conferencia de Gisenyi, lo que abre la posibilidad de que entren en la Comunidad los demás países de aquella zona geográfica.

El Tratado puede ser modificado por la Conferencia de Jefes de Estado, a propuesta por escrito de uno de los miembros y denunciado

por cualquiera de ellos, previa comunicación al presidente de la Conferencia, cesando su aplicación a los tres años de la fecha de dicha notificación (arts. 38 y 39).

La disolución de la Comunidad es competencia exclusiva de la Conferencia de Jefes de Estado (art. 40).

* * *

En la reunión de Gisenyi los tres mandatarios firmaron igualmente un Tratado de Amistad y Cooperación y un Comunicado Final.

Por el primero—que consta de siete artículos—se comprometen a respetar la soberanía e integridad territorial de sus respectivos países y a garantizar la seguridad total de sus fronteras comunes.

Reafirman su deseo de mantener y fomentar la cooperación mutua en todos los campos, las relaciones amistosas entre sus súbditos respectivos y la colaboración entre las instituciones públicas y privadas de los tres países «fundada en el realismo y el interés común a los mismos» (art. 4.º).

Comprometiéndose, por último, a mantener reuniones y consultas periódicas y arreglar, por medios pacíficos y espíritu de fraternidad, las diferencias de cualquier naturaleza que surjan entre las tres naciones.

En el Comunicado Final los Jefes de Estado participantes manifiestan su voluntad de armonizar sus posiciones respectivas en las cuestiones importantes que afecten a los tres países.

Se emite en el mismo una declaración sobre política exterior ratificando la aspiración de los firmantes a conseguir la unidad africana, la liquidación del colonialismo en Africa—con una condena en términos muy duros a los gobiernos blancos del cono Sur del Continente—, la paz en el mundo y el respeto a la soberanía de los Estados.

Igualmente condena el desigual reparto de las riquezas a escala mundial y propugna una cooperación internacional en los campos económico y comercial que favorezca a los países de menor nivel de desarrollo.

Concluyendo con una optimista declaración sobre los resultados obtenidos por la colaboración de los tres países hasta la fecha.

Tanto el Tratado de Amistad y Cooperación como el Convenio creando la Comunidad, se encuentran en este momento pendientes de su ratificación para entrar en vigor.

LUIS MARIÑAS OTERO