

IDEOLOGIA Y REALIDADES EN LA DINAMICA DE LA OUA (IV)

«La suerte de la OUA es comparable a la de la ONU: ¿fracaso o éxito? La cuestión puede discutirse hasta el infinito.»

S. BONZON (1967)

IV

CONCLUSION

Partamos de una perspectiva de prudencia en la estimación de la dinámica de la Organización: *no esperar demasiado*.

Tal era la actitud del secretario general de la ONU, U Thant, en la Conferencia de Kinshasa en 1967. De esta forma: «Las Organizaciones regionales como la OUA tienen que desempeñar un papel de los más importantes. Creo que está admitido generalmente que en el curso de los cuatro últimos años [la OUA] no ha realizado todos los progresos que se esperaban de ella hacia sus objetivos. En un Continente de diversidad cultural y étnica, esta progresión no es ni sorprendente ni decepcionante. *La OUA es una Organización joven. No se puede esperar que sus objetivos se alcancen en unos años.*»

Pues bien, sentado eso, vayamos a una pormenorización equilibrada del asunto.

A) Primeramente, *aspectos positivos de la Organización*. Aquí se trata de la visión de la OUA como una *Organización útil*. Así:

1) En primer lugar, el máximo mérito de la Organización: «El mayor mérito de la OUA es justamente haber conseguido superar todas crisis.» Juicio de J. B. Alima¹, pero que traduce la principal realidad positiva de esta trabazón continental africana.

2) En segundo lugar, tras ese mérito de supervivencia, una serie de elementos positivos a distinguir en un orden esencialmente político:

a) *En el plano interafricano:*

i) El papel de la Organización como *forum*. Es decir, como centro de reunión periódica de los jefes de Estado y de Gobierno, etc., africanos, donde

¹ *Vid.* art. cit. ant., p. 5.

se diversifican los contactos, se promueve la discusión conjunta de los problemas comunes y se tiene la posibilidad de ampliar las bases de acuerdo y de reducir las áreas de conflicto². Perfil que es admitido hasta por los críticos de la Organización. Por ejemplo, Gandolfi, dejando sentadas las dificultades de la OUA, admite que es «susceptible de constituir para los Estados africanos un *interesante cuadro para negociaciones*»³. En este sentido, y en un punto concreto, nótese cómo se reconoce la feliz experiencia que, en la práctica ha constituido la Asamblea de jefes de Estado y de Gobierno, al haber «abierto la puerta a la posibilidad de establecer contactos directos entre todos los países del Continente». Cosa importante si se tienen en cuenta las profundas diferencias que separan a los Estados africanos y los escasos lazos que pueden unirlos (como la lengua heredada del Estado colonizador y los intereses económicos comunes)⁴.

ii) En una variante de lo anterior, el *servicio* rendido por la OUA:

α) «Como un canal para el intercambio de opiniones y la promoción de negociaciones entre *facciones opuestas*». Por ejemplo, en el caso del Congo ex belga⁵.

β) Como factor tangible en la atenuación de numerosos conflictos fronterizos y el arreglo de diferencias políticas internacionales (incluidas las resultantes de las intervenciones en los asuntos interiores de los Estados)⁶. Muestras de esto último⁷.

aa) Constitución de una Comisión *ad hoc* para resolver la diferencia Argelia-Marruecos. Panorámica de la cuestión: —Tras la agravación del litigio entre los dos países, celebración de la pequeña cumbre en Bamako (29-30 octubre 1963) bajo la égida de la OUA, en la que participaban los jefes de Estado de Marruecos y de Argelia y los del Malí y de Etiopía. Adopción en ella de dos decisiones: un cese del fuego para el 2 de noviembre, a las cero horas, y convocatoria inmediata de un Consejo extraordinario de ministros de Asuntos Exteriores de la Organización. —Reunión de este Consejo en Addis Abeba (15-18 noviembre 1963), en el que se adoptaba una Resolu-

² Cons. BONZON, cit. ant., p. 36.

³ Cf. Alain GANDOLFI: *Institutions internationales*. París, Masson, 1971, p. 176.

⁴ Cons. RUIZ DE CUEVAS, cit. ant., p. 146.

⁵ Posición de Linda B. MILLER, cit. anteriormente.

⁶ Cons. YAREMTCHOUK, cit. ant., p. 279.

⁷ En este cuadro no ha de olvidarse una idea explayada en el mundo conceptual africano: *el conflicto interafricano no es un «conflicto entre naciones» en el sentido clásico*. Vid. BIPOUN-WOUM, cit. ant., p. 269.

ción por la que se creaba una «Comisión *ad hoc* de arbitraje». Características de ella: Componentes: siete Estados: Costa de Marfil, Etiopía, Malí, Nigeria, Senegal, Sudán y Tanganyika. Naturaleza: órgano esencialmente político: reunión de delegaciones *diplomáticas*; urdimbre *neutral*, sin participación de los antagonistas. Competencia: según la Resolución del Consejo, «*determinar las responsabilidades de las hostilidades y examinar el problema* fronterizo, a fin de *someter proposiciones* a los dos países» para «solucionar su diferencia de manera definitiva». Por tanto, rotulación *ambigua* de la Comisión: no propiamente de arbitraje. Según el Protocolo de mediación, conciliación y arbitraje de la OUA (1964); el arbitraje termina con decisión *jurídicamente obligatoria* para las partes (*vid.* arts. 28 y 29). Pero más que de simple conciliación: investigación y conciliación. Obsérvese que se trata de «examinar el problema» y de formular «proposiciones»⁸. Pero al mismo tiempo: «determinar las responsabilidades de las hostilidades». Tarea que no va muy bien a una instancia política... —Con todo, contribución de la Comisión al arreglo del litigio Argelia-Marruecos (Acuerdo 24 febrero 1964)⁹.

bb) Servicio de la II Conferencia de los jefes de Estado y de Gobierno (El Cairo, julio 1964), de marco para que Ghana renunciara a sus reivindicaciones territoriales sobre Alto Volta.

cc) Constitución en 1966 por la OUA de una misión de buenos oficios (Congo-Kinshasa, Kenya, Sierra Leona) para solucionar la diferencia Ghana-Guinea (sobre la detención arbitraria de algunos de sus súbditos). Diferencia que se arreglaba —al menos, formalmente— el 5 de noviembre de 1966.

dd) Ejercicio de buenos oficios, a invitación de la OUA, por el presidente Mobutu (Congo-Kinshasa), a fin de conseguir el entendimiento entre Ruanda y Burundi (1967). Ejercicio de otra acción semejante —en 1967— por el presidente de Liberia —Tubman— en la solución de la normalización de relaciones entre la Costa de Marfil y Guinea. Ejemplo típico de lo que Bipoun-Woum ha llamado «el papel y la frecuencia de las intervenciones de los jefes de Estado en el proceso de arreglo de los litigios» derivados —en un grado considerable— «de la personalización de los Estados»¹⁰.

⁸ Ahora bien, según el citado Protocolo de 1964, la conciliación —que se lleva a cabo a través de un Consejo de conciliadores: dos designados por las partes en litigio— consiste en «precisar las *données* del litigio y en esforzarse por realizar un acuerdo entre las partes en condiciones mutuamente aceptables». Mas esta Comisión *ad hoc* formula *proposiciones*; no trata de esforzarse por lograr un acuerdo entre las partes. Todo ambiguo...

⁹ *Vid.* BIPOUN-WOUM, cit. ant., pp. 259-260, y GONIDEC, cit. ant., p. 314.

¹⁰ *Cons.* BIPOUN-WOUM, cit. ant., p. 255.

ee) Servicio de la IV Conferencia de septiembre de 1967, en Kinshasa, de terreno de entendimiento entre Kenya y Somalia, las cuales aceptaban detener las hostilidades fronterizas y restablecer las relaciones diplomáticas.

ff) Constitución en la Conferencia de Kinshasa (septiembre 1967) de una Comisión —*des voies et moyens*— para arreglar la cuestión de los mercenarios refugiados en Ruanda, etc.

En resumen, se ha podido hablar —así, por el citado Gonidec— de la *influencia moderadora* de la OUA. Concretamente, en las diferencias fronterizas¹¹.

b) *En el plano exterior a Africa*: como portavoz del Continente. Faceta con diversas vertientes, que van desde la política de *frente unido* —en la ONU y en sus organismos especializados— contra Africa del Sur, Portugal y Rhodesia para tratar de obligarles a cambiar su política colonial, racista, etc., hasta *condenas* como la de la intervención militar belgo-americana en la zona del Congo ex belga dominada por los insurrectos (noviembre de 1964), a pesar de las intenciones humanitarias de la misma (Res. 19 de diciembre 1964: 20 votos y 10 abstenciones)¹².

B) *Aspectos negativos de la Organización*:

1) *A escala de Estados*:

a) Factores políticos *generales* justificativos para una interpretación pesimista de la OUA:

i) *La complejidad de un Continente que la OUA pretende representar*. Solución nada fácil, dadas las premisas de partida: α) Diferencias entre el Africa Negra francófona y el Africa Negra anglófona. β) El problema de conciliar panafricanismo y panarabismo. γ) El problema de las enormes disparidades entre los Estados africanos, desde el punto de vista demográfico, económico, etc. δ) La cuestión de lo absurdo de las fronteras de los Estados de Africa. Etc.

ii) *La falta de una Potencia africana capaz de guiar a la Organización* —Potencia aglutinante.

iii) *La falta de apoyo popular a la OUA*, a despecho de las manifesta-

¹¹ Vid. GONIDEC, cit. ant., p. 314.

¹² Y aquí es de ver cómo el asunto era planteado ante el Consejo de Seguridad de la ONU por los Estados africanos, tres Estados de Asia y Yugoslavia, y que el Consejo confirmaba «la posición privilegiada de la OUA» a este respecto (Resolución 30 diciembre 1964: 10 votos en pro y la abstención de Francia). Vid. Roger PINTO: *Le Droit des relations internationales*, París, Payot, 1972, pp. 277-278.

ciones de curiosidad o de entusiasmo con que se ve rodeada cada una de sus reuniones.

iv) La tendencia a la solución de problemas—más circunscritos— a un *área de vecinos muy próximos*. Y en este cuadro, una variante: la tendencia de los dirigentes africanos a dar prioridad a la solución de los *problemas económicos*, del desarrollo, de planificación regional, etc., en lugar de la prioridad dada a las cuestiones políticas en los momentos de la lucha por la independencia. Así, tendencia a establecer una unidad alrededor de un proyecto preciso—un río, un lago, una unión aduanera—, mejor que actuar en favor de un Gobierno continental africano¹³.

Por tanto, necesidad de tener conciencia de la realidad del regionalismo—de la *huida* al regionalismo—, con todas sus consecuencias. El mismo Hassan II, en la apertura de la IX Conferencia de la OUA, el 12 de junio de 1972, sostenía que *Africa debe apoyarse en dos ideas-fuerza: la unidad y la libertad*, y representar su suma. Y precisaba que, actualmente, Africa está «en trance de orientarse hacia las regionalidades» y que sopla en ella un aire de reconciliación. Doble tendencia, pues, a la *reconciliación* y a la *regionalización*.

Por lo demás, regionalismo tampoco perfecto ni libre de tensiones y de crisis.

v) La tendencia—cada vez más afirmada—de los Estados a *consagrarse a sus problemas interiores*.

b) Factores en el dominio *jurídico-político*. Perfiles:

i) El nacionalismo. Un nacionalismo ardoroso y puntilloso¹⁴, que es causa de:

α) Un «contencioso» internacional africano, importante y grave¹⁵. Aquí, a recoger el tema de las reivindicaciones territoriales¹⁶.

β) Una desconfianza hacia determinados aspectos de la organización *jurídica* internacional¹⁷. Singularmente, hacia los métodos clásicos del arreglo

¹³ Vid. BONZON, cit. ant., p. 36.

¹⁴ Cons. Doudou THIAM, cit. ant., p. 357.

¹⁵ Vid. Pierre VELLAS: *Droit international public. Institutions internationales*. París, L. J. D. J., 1970, p. 455.

¹⁶ Esta faceta de las reivindicaciones territoriales se pone como una de las causas de la «crisis muy grave» atravesada por la Organización. Vid. VELLAS, cit. ant., p. 456.

¹⁷ Aunque diversos aspectos de la organización *política*—*forum*, etc.—les sean simpáticos.

de las diferencias internacionales. Y, afinando más, particularmente la reticencia del Estado soberano a someterse a la autoridad de una jurisdicción internacional. En todo caso, ello ha de insertarse en la «muchacha reticencia» comprobada—por los especialistas del Derecho internacional— «en los países de reciente independencia» cada vez que se trata de someter sus diferencias al Tribunal Internacional de Justicia¹⁸.

La realidad es que Africa no ha hecho entrar todavía en sus costumbres los métodos clásicos de solución de las diferencias internacionales¹⁹. Explicación de esa situación desde la óptica interna africana. Dos grandes vertientes:

aa) Las particularidades de muchos Estados africanos, bajo sistemas políticos funcionando a través de singularidades como: —La confusión de poderes, la personalización del poder, el fenómeno del Partido único y el lugar eminente del Estado²⁰. Pues bien, este estado de cosas se trasplanta al dominio de las relaciones internacionales, y estamos—con la personalización del poder—ante la personalización de la diplomacia: la personalización del arreglo de los conflictos singularmente. Es decir, el arreglo se confía no a personalidades «independientes» o «particularmente calificadas» desde el punto de vista técnico, sino a personalidades «políticamente» calificadas—jefes de Estado, actuando individual o colegiadamente²¹.

bb) La desconfianza entre las clases dirigentes políticas africanas salidas de las filas de las Fuerzas armadas hacia el formalismo jurídico, hacia los procedimientos jurídicos complejos, etc. Con la concomitante «tendencia—cada vez más acusada—hacia la justicia política», sustituyendo la justicia política a la justicia de Derecho común²².

Dentro de ese gran contexto de alergia hacia lo jurídico, hemos de hacernos la pregunta de la medida—sentido jurídico—en que los Estados afri-

¹⁸ Vid. Rosalyn HIGGINS: «La Cour Internationale de Justice et le Sud-Ouest Africain. Portée de l'arrêt», *Revue de la Commission Internationale de Juristes*, Ginebra, verano 1967, p. 26. Parejamente, P. WEIS habla de «la conocida repugnancia de muchos Estados africanos a aceptar la jurisdicción obligatoria del T. I. J.» La reticencia de los Estados africanos hacia el T. I. J. se ve asimismo en QUENEUDEC, ya citado, etc.

¹⁹ Vid. Doudou THIAM, cit. ant., p. 390.

²⁰ Cons. BIPOUN-WOUM, cit. ant., p. 283.

²¹ Un ejemplo reciente en este campo: la Convención africana de refugiados estipula (artículo IX) que las diferencias surgidas entre los Estados signatarios sobre su interpretación o su aplicación, que no puedan ser resueltas *por otros medios*, deben someterse a la Comisión de mediación, conciliación y arbitraje de la OUA, a petición de cualquiera de las partes en la disputa.

²² Téngase presente lo que dice Doudou THIAM: en numerosos países africanos se teme el reinado del Derecho. Vid. THIAM, cit. ant., p. 390.

canos se hallan decididos—*verdaderamente* decididos— a respetar los principios fundamentales del Derecho internacional contenidos en la Carta de la OUA: desde el principio de no injerencia en los asuntos internos hasta la condena de la subversión.

Ahora bien, justo es admitir que ciertas posiciones recientes adoptadas por determinadas instancias internacionales pueden explicar una actitud francamente hostil del mundo africano (y no sólo africano). En este sentido, se cita—como se ha indicado ya en otra parte de este estudio— la decisión de 1966 del Tribunal Internacional de Justicia en el caso del SO africano, calificada de decisión desprovista «de todo fundamento en Derecho» (juez Jessup).

ii) Con todo, justo es reconocer que no todo es nacionalismo. Concretamente, el mundo africano—el mundo intelectual africano— busca su camino en el arduo discurrir de la vertebración jurídica del orden mundial. Ahí está la directriz en pro de la forja de un Derecho internacional *africano*, de la que el citado J. M. Bipoun-Woum es una representativa prueba. Para él, el *objetivo* del Derecho internacional africano reside en la cooperación interafricana, y su *especificidad* no reside en técnicas normativas originales, sino en los acuerdos y los usos aplicables a las *solas* relaciones entre Estados africanos, etc.²³.

2) *A escala inter-Estados*. Detalles al respecto:

a) Las «*oposiciones políticas entre Estados africanos*»—Estados radicales y Estados conservadores y moderados—, que llevan su reflejo a la OUA y a «una crisis muy grave» de la Organización²⁴.

Divisiones que se han visto clarísimamente en casos concretos como el del Congo, donde—por ejemplo— los Estados africanos radicales²⁵ no veían más que en una dirección: ataques a la llamada orientación «neocolonialista» de Tshombé, empujamiento de la *massacre* de rehenes blancos en Stan-

²³ Aunque atrayendo críticas. Véanse, por ejemplo, las de J. P. QUENEUDEC. Reconociendo el «indiscutible mérito» de la obra de BIPOUN-WOUM en «plantear el problema de la existencia de un *orden jurídico internacional propio del Continente africano*» y de «aportar los primeros elementos de una *doctrina africana* del Derecho internacional», se sostiene que el autor «no consigue siempre establecer claramente los rasgos originales» de este «Derecho regional en gestación». *Vid. Annuaire Français de Droit international*, 1970. París, 1971, p. 1051.

²⁴ *Vid. VELLAS*, cit. ant., p. 455. *Vid. también FREY-WOUTERS*, cit. ant., pp. 502-503, e Yves BÉNOT: *Ideologías de las independencias africanas*. Barcelona, DOPESA, 1973 página 347.

²⁵ Del «radicalismo de los Gobiernos de Ghana y de la RAU» habla L. B. MILLER, cit. ant., p. 109, etc.

leyville, denuncia de «la imperialista intervención» y de las matanzas de congoleños por mercenarios (así, al discutirse en el Consejo de Seguridad, en noviembre de 1964, la operación belgo-americana *de rescate*, etc.).

Y orientaciones políticas opuestas entre los Estados africanos llevando su impacto al seno de la Organización, que llegan hasta nuestra hora. Ahí está la división sobre la cuestión del diálogo con la República Sudafricana.

b) Las relaciones que los Estados africanos mantienen *con el mundo exterior no-africano*, generadoras de tensiones. Relaciones que se ven del siguiente modo:

i) Relaciones privilegiadas de unos Estados con determinadas Potencias imperialistas occidentales: con el imperialismo francés, con el imperialismo inglés (sin duda, el que está más en decadencia), con el imperialismo estadounidense o, incluso, el de la Alemania de Bonn.

ii) Relaciones de unos Estados con los Estados socialistas con vistas a equilibrar más ampliamente las dependencias económicas africanas mediante un recurso mayor a la ayuda de los Estados comunistas. Pero relaciones que molestan a otros Estados africanos²⁶.

3) *A escala de la Organización misma*. Aspectos a tener presentes:

a) A nivel de los *principios*. Esencialmente, los límites a la acción de la Organización impuestos por los principios de su Carta. Así:

i) En primer lugar, el hecho de que los Estados miembros de la Organización son *soberanos e iguales* (Bonzon)²⁷. O, dicho con Gandolfi, «la Organización se presenta bajo la forma *interestatal*»²⁸. Un autor—Vellas—ha llegado a hablar de la «estructura *rigurosamente interestatal*» de la OUA²⁹. Con lo que la OUA aparece, para Gonidec, «como una Organización internacional *muy clásica* que *preserva al máximo* la soberanía de los Estados». Y no sólo eso. Adviértase que incluso se va hasta a hablar—y por un africano—del «anarco-igualitarismo que caracteriza el equilibrio de hecho de las relaciones entre Estados en Africa»³⁰.

²⁶ Vid. BÉNOT, cit. ant., p. 347.

²⁷ Cons. BONZON, cit. ant., p. 35.

²⁸ Vid. GANDOLFI, cit. ant., p. 175.

²⁹ Vid. VELLAS, cit. ant., p. 455. Y eso, a pesar de que—como ha indicado el mismo VELLAS—la OUA surgiese «en un gran movimiento de entusiasmo, que provocaba las declaraciones más espontáneas de alienación de las soberanías estatales africanas en el seno de la nueva Organización»...

³⁰ Vid. BIPOUN-WOUM, cit. ant., p. 146.

Realidad con una serie de derivaciones a la hora de obtener resultados³¹.

ii) En segundo lugar, el principio del respeto a la integridad territorial. Aquí, a notar:

a) La tesis de revisión de las fronteras coloniales: se daba primeramente entre los africanos (movimiento panafricano).

β) Tesis que daba paso a la del mantenimiento del *statu quo*. Aspectos de ello: aa) Un *uti possidetis* africano. Consagrado—según hemos ya indicado—por la OUA: Resolución de julio de 1964. bb) Significado: garantía de la independencia recientemente conseguida. Concretamente, contra los riesgos de secesión. cc) Valor: limitación de la amplitud de las querellas interafricanas, pero que—contrariamente a lo ocurrido en Iberoamérica—no ha conducido al arreglo de los conflictos fronterizos por el arbitraje. Los Estados africanos han preferido las vías *diplomáticas* tradicionales³².

γ) Relevancia del principio de la integridad territorial en el mundo africano. Tenemos que, en nombre de este principio, se descarta el derecho de autodeterminación³³: caso de Biafra. Tal la actitud de la OUA en la reunión de septiembre de 1967, pronunciándose por la unidad y la integridad territorial de la Federación de Nigeria. O en nombre de una variante: la integridad económica. Caso Congo-Katanga: el Congo no hubiera constituido una entidad viable sin el cobre de Katanga.

iii) En tercer lugar, el principio de la no-intervención en los asuntos internos. Principio afirmado solemnemente, pero que no es respetado al ciento por ciento por los Gobiernos africanos, constituyendo una de las causas de la «crisis muy grave» de la Organización³⁴.

En todo caso, recojamos un par de muestras del tratamiento de este principio por la Organización. Concretamente, en el complicado caso de una guerra civil. Del modo indicado a continuación:

α) En la segunda fase de la guerra civil del Congo. Facetas: aa) La práctica de la OUA ha tendido a establecer expresamente la prohibición de dar asistencia a una o a otra de las partes de una guerra civil. Y así, en el curso

³¹ A conectar este extremo con el punto b) de este mismo apartado.

³² Vid. J. P. QUENEUDEC: «Remarques sur le règlement des conflits frontaliers en Afrique», *Revue Générale de Droit International Public*, París, 1970, 1, pp. 69-77.

³³ Vid. R. YAKEMTCHOUK: «Les frontières africaines» *Revue Générale de Droit International Public*, 1970, 1, pp. 27-68.

³⁴ Expresión y autor (VELLAS) ya citados. Ante la situación de crisis de la Organización, otros, como GANDOLFI, prefieren hablar de «posición de *impotencia relativa*». Cons. GANDOLFI, cit. ant., p. 176.

de una sesión extraordinaria sobre la situación en el Congo, celebrada en 1964 en Addis Abeba, la OUA adoptaba una Resolución—10 septiembre 1964—pidiendo concretamente a los Estados miembros: «abstenerse de toda acción que pueda agravar la situación en el Congo». Por consiguiente, una asistencia a las partes en lucha tendría tal efecto. *bb)* Ahora bien, frente al criterio de abstención de los Estados miembros, la OUA se afirma competente para intervenir espontáneamente en caso de guerra civil. Incluso no sólo para restablecer la paz, sino para hacer respetar un principio de legitimidad política. Por ejemplo, en el asunto del Congo la Organización creaba una Comisión especial para *ayudar* al Gobierno de la República Democrática a realizar la reconciliación nacional, haciendo un llamamiento a todos los jefes políticos de las dos partes, etc.

β) En el asunto de Nigeria. Recordemos que la Comisión consultiva de la OUA para la cuestión de Nigeria—constituida en la Conferencia de Kinshasa de septiembre de 1967 y compuesta por jefes de Estado de cinco países—no tenía por mandato «resolver» el fondo del asunto, ya que se trataba de un asunto considerado por la mayoría de los Estados africanos como esencialmente «interior» de la República Federal de Nigeria.

Pues bien, ello con una particularidad: la circunstancia de que la posición de la Organización regional era respaldada por la Organización universal, la ONU. A este respecto, obsérvese cómo, a través de la postura del secretario general, U Thant. Aparte de distintas declaraciones en 1967 y en 1968, hay una especialmente elocuente: la conferencia de prensa de 17 de abril de 1969. He aquí sus puntos clave:

aa) «El Gobierno de Nigeria ha proclamado que se trata de un asunto interior.»

bb) «La OUA, con la asistencia de los jefes de Estado y de Gobierno, consideró esta cuestión dos veces en dos años sucesivos»: primero, en septiembre de 1967, y luego, en septiembre de 1968. Los jefes de Estado y de Gobierno africanos decidieron por unanimidad en 1967 y por cuasiunanimidad en 1968 que el conflicto civil de Nigeria era de carácter interno... «Por tanto, fuera de la OUA, ninguna Organización internacional debería intervenir en el asunto.»

cc) Ahora bien, las Naciones Unidas deben, o deberían, intervenir en toda situación de crisis, se presente donde se presente, y si amenaza la paz y la seguridad internacionales. No obstante, hay «naturalmente una o dos

excepciones a este principio. La primera es que las NN. UU. no pueden intervenir con eficacia en una situación de crisis que atañe a Estados no miembros, esto es evidente. La segunda es que las NN. UU. no pueden intervenir en una crisis cuando ésta *es considerada por el Estado miembro interesado* como un asunto interior, conforme al artículo 2, 7 [de la Carta de la ONU]. Este punto de vista se halla apoyado y respaldado por toda la OUA»³⁵.

Con una lógica reacción adversa a esta interpretación del secretario general de las NN. UU. Así, en Roger Pinto. Tal interpretación de la Carta de la ONU, formulada por U Thant, resulta difícilmente defendible. Por lo pronto, está el hecho de que una crisis—aun interna—es susceptible de acarrear la intervención de las NN. UU. si amenaza la paz internacional³⁶, etcétera.

dd) Con un aditamento a toda la construcción precedente, y que iba aún más lejos. Esta argumentación: «Cuando un Estado solicita su ingreso en las NN. UU. y cuando éstas admiten al solicitante, todos los miembros de la Organización aceptan tácitamente el principio de que tal Estado tiene una entidad o unidad. En otras palabras, cuando un Estado... ingresa en las NN. UU., hay la aceptación por parte de todos los Estados miembros del principio de la integridad territorial, la independencia y la soberanía de ese Estado... Así, pues, no hay equívoco posible en la cuestión de secesión de un sector determinado de un Estado miembro. En su calidad de Organización internacional, las NN. UU. nunca han aceptado, no aceptan ni creo que aceptarán el principio de la secesión de una parte de uno de sus Estados miembros»³⁷.

Con unas diáfanos tachas a tal dialéctica. Por un lado, esa doctrina conduce directamente a una especie de Santa Alianza de los Estados *établis*. Por otro lado, no es solamente contraria a la vocación de la Organización internacional en caso de amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, sino que se opone a un principio político fundamental de las NN. UU.: el de los pueblos a la autodeterminación³⁸.

b) A nivel de *los elementos estructurales* de la Organización y su dinámica:

³⁵ Vid. U THANT: Conferencia de prensa, 17 abril 1969. ONU. *Crónica Mensual*, mayo 1969, pp. 85-86.

³⁶ Cons. PINTO, cit. ant., pp. 298-299.

³⁷ Cf. U THANT: Conferencia de prensa en Dakar, 4 enero 1970. ONU. *Crónica Mensual*, febrero 1970, pp. 37-38.

³⁸ Cons. PINTO, cit. ant., p. 299.

i) Los grandes órganos:

α) La Conferencia. A este respecto, un pensamiento clave: no existencia en la OUA de un mecanismo funcionando por encima de las políticas separadas de sus miembros. Con lo que todas las Resoluciones sustantivas de la Conferencia son en la forma de *recomendaciones*. Así, tenemos lo que ha subrayado —y bien— el mentado Gonidec: «La OUA no puede más que... emitir deseos, *hablar el lenguaje de la esperanza, pero no el lenguaje del mando*. Es una Organización de *cooperación* y no una Organización supranacional»³⁹.

β) El Consejo. Este órgano, en lugar de ser un centro permanente para la solución pacífica de los conflictos, se ha convertido en *centro especializado en dar carpetazo* a las grandes cuestiones y pasarlas a la Conferencia.

γ) La Secretaría. Facetas:

aa) Fallo en no haberse convertido en un verdadero centro dinámico de actividad⁴⁰.

bb) Dificultades en el reclutamiento del personal⁴¹. Singularmente, dificultades para proveer los puestos de titulares⁴². Asimismo, algunos problemas en la cuestión de la distribución equitativa de los puestos entre los Estados⁴³.

cc) Pero, sobre todo, un perfil sumamente importante: el fracaso del secretario general administrativo, Diallo Telli. De éste hay que decir: un «hábil diplomático» y un «discutido diplomático» (Ph. Decraene). Aportemos algunos elementos de juicio en torno a ese complejo aserto: — Faceta de las alabanzas: reconocimiento por todos de su inteligencia, su vivacidad de espíritu, su agudo sentido de la diplomacia y su discreción probada cuando lo han exigido las circunstancias. Así lo ha visto *Le Monde*. — Faceta de los reproches: discutido por muchos dirigentes africanos francófonos moderados, que han desaprobado el vigor de sus declaraciones; no mucha popularidad entre las filas de los dirigentes africanos anglófonos, por considerar que el puesto de secretario general de la Organización debía recaer lógicamente en uno de los suyos, etc. Pero, fundamentalmente, una tacha a su

³⁹ Vid. GONIDEC, cit. ant., p. 312.

⁴⁰ Vid. FREY-WOUTERS, cit. ant., pp. 501-502.

⁴¹ Cons. BONZON, cit. ant., p. 31.

⁴² Vid. GONIDEC, cit. ant., p. 310.

⁴³ Todo esto ha de encuadrarse en el gran tema de lo que el citado GANDOLFI ha llamado las «dificultades interiores de gestión»: no sólo insuficiencia de personal, sino de financiamiento. Cons. GANDOLFI, cit. ant., p. 176.

personalidad: acusación—por medios francófonos y anglófonos—de ambición; y una tacha a su acción: acusación—hecha por diversos Estados—de su tendencia a traspasar las funciones administrativas de secretario general y arrogarse competencias propias de los órganos políticos (por ejemplo, firma de Acuerdos internacionales⁴⁴), además de su falta de pragmatismo: el haber «convertido la OUA en una simple tribuna política desde la que cada líder, en riguroso turno, se alaba a sí mismo y vituperaba a sus enemigos» (con un resultado de «la prioridad concedida al verbalismo»: retrasar «la realización de las grandes misiones» que tenía que llevar a cabo la Organización)⁴⁵.

ii) La inflación institucional. Concretamente: α) Inflación de las Comisiones. β) Después, reducción del número de Comisiones. A recomendación del secretario general—Diallo Telli—, establecimiento de un Comité de expertos encargado de examinar las instituciones de la OUA y de remediar su inflación. A este fin, elaboración de un informe por el Comité, de lo que resultaba la reducción de las Comisiones especializadas en 1966.

Fenómeno lógico de contracción—de desinflación—institucional, y no sólo por las importantes razones presupuestarias. Por ejemplo, tenemos que, en una serie de materias, la Comisión Económica de la OUA ha «doblado» la labor de la Comisión Económica de las NN. UU. para África. Solución del problema: decidir que la Comisión de la OUA se ocuparía de la orientación general de la política económica, mientras la CEA aportaría su experiencia, su considerable masa de documentación⁴⁶, etc.

iii) La frecuencia de las reuniones interafricanas. Piénsese que además de la OUA hay la OCAMM, el Consejo de la Entente, el Grupo de los Estados del África Oriental y Central, la Liga Árabe, las Uniones Aduaneras, etcétera.

Pues bien, la frecuencia de las reuniones interafricanas incitaba a los Gobiernos de Túnez y de Zambia a presentar, en la reunión ministerial de la OUA de septiembre de 1967 (Kinshasa), una proposición encaminada a reducir el número de reuniones de la Organización. La delegación de Túnez sugería la celebración de una Conferencia cada dos años, en lugar de una

⁴⁴ Vid. GONIDEC, cit. ant., p. 313.

⁴⁵ Es la postura de Peter FERGUSON: «La OUA, en quiebra», *Heraldo de Aragón*, Zaragoza, 14 mayo 1972, sup., p. 19.

⁴⁶ Pero no únicamente eso. Asimismo, dificultades de funcionamiento de las Comisiones por la imposibilidad de reunir el *quorum* de los dos tercios o por el absentismo de los ministros competentes (estando, en ocasiones, representados los Estados por funcionarios desprovistos de autoridad). Vid. GONIDEC, cit. ant., p. 310.

Conferencia anual, y una reunión anual del Consejo de Ministros, en lugar de dos reuniones por año. Proposición que no fue adoptada⁴⁷.

iv) La faceta de la duplicación de trabajos entre algunos de los órganos de la OUA y otros entramados interafricanos⁴⁸. Perfil al que ya hemos aludido.

c) A nivel del factor de la *solidaridad de la Organización* (tema que ya hemos tocado desde la perspectiva meramente estatal).

i) Previamente, la tendencia de los Estados africanos a seguir «mirando hacia el exterior» de Africa —es decir, ante todo, hacia las grandes Potencias capitalistas— y «no hacia la organización independiente de un 'espacio económico integrado', cuya creación exigiría no que esperáramos su nacimiento hipotético del simple juego de los factores económicos, sino que se afirmara una 'voluntad política' para crearlo» (Samir Amin)⁴⁹.

ii) En segundo lugar, un estado de espíritu consistente en la negativa a examinar las cuestiones espinosas que desgarran el Continente africano (crisis congoleña de 1964, alergia a ir al fondo del asunto en el drama de Biafra, etc.).

iii) La evidencia de las fisuras dentro de la OUA. Aspectos: α) El extremo de la unanimidad, que —como ha subrayado un estudioso de las ideologías africanas— precisa la OUA para tener aunque sólo sea un poco de eficacia para conservar al menos su *fuerza moral*⁵⁰. En otro caso, se da la situación del voto mayoritario —así, en la cuestión del «diálogo» con la República Sudafricana, patrocinado por Houphouët-Boigny—, que aparece como un fracaso de la Organización. β) El extremo de las fisuras que, por lo demás, se perciben claramente hasta en los casos en que se da la unanimidad. Por ejemplo, tenemos el rechazo panafricano —en principio— de los regímenes de Africa del Sur, de Rhodesia del Sur y del sistema de Portugal en Africa. Pues bien, esa unanimidad de principio no se da sobre los medios prácticos a poner en marcha para alcanzar la meta anticolonialista.

Complejo de situaciones que tiene una secuela: el impedir que la Organización ejerza «una gran influencia en el curso de los acontecimientos»⁵¹.

⁴⁷ Vid. YAKEMTCHOUK, cit. ant., p. 277.

⁴⁸ Cons. BONZON, cit. ant., p. 31.

⁴⁹ Vid. BÉNOT, cit. ant., pp. 346-347.

⁵⁰ Cf. BÉNOT, cit. ant., p. 345.

⁵¹ Vid. Linda B. MILLER, cit. ant., p. 211.

d) A nivel de la actividad de la Organización:

i) Actividad *esencialmente* política, como ya hemos adelantado. Lo que deplora la doctrina. Por el ejemplo, el citado Vellas ha afirmado: «Es de deplorar que la OUA se haya preocupado *esencialmente* de problemas políticos, sin conceder suficiente importancia a la persecución de intereses comunes entre Estados en el terreno económico, social y técnico»⁵².

Pero con una salvedad: actividad política que no siempre exhibe un saldo positivo: α) Aun en casos en que la OUA ha puesto fin a enfrentamientos sangrientos, lo ha hecho sin solucionar el fondo del problema⁵³. β) En otros casos, la eficacia de la OUA ha sido escasísima, cuando no nula. El asunto de Biafra es bien elocuente. Así vemos que en septiembre de 1967 la reunión de Kinshasa se limitaba a subrayar «el principio del respeto de la soberanía y de la integridad territorial de los Estados miembros» de la Organización, condenaba la secesión y decidía el envío de una misión de seis jefes de Estado a Biafra, con el fin de restablecer la paz y preservar la unidad del país. Misión que no tuvo influencia alguna sobre el resultado de la crisis (Yakemtchouk). Parejamente, vemos que la Conferencia de septiembre de 1968 no podía hacer otra cosa que confirmar a la Comisión en su misión y recordar sus Resoluciones precedentes, etc. El hecho cumbre es que hasta el fin los esfuerzos de la Organización fueron irresolutos y vanos.

ii) Preocupación por «los problemas puramente políticos» que lleva consigo una secuela: ir en detrimento de una cooperación económica, jurídica, etcétera⁵⁴. En esta ruta observemos cómo, a los pocos años de la creación de la OUA, un estudioso de esta Organización —Boutros-Ghali— escribía que, en el terreno de la cooperación económica, social y cultural, los años que acaban de transcurrir aparecen predominantemente negativos para la OUA». Y, sin embargo, ése es el «único terreno que cuenta para Africa»⁵⁵. Aspectos:

α) En el dominio económico. Diremos con Gandolfi que «las realizaciones en el plano de la unificación económica son prácticamente inexistentes»⁵⁶. Precisiones: aa) Ahora bien, cabe reconocer la existencia en esta esfera de toda una gama de *deseos y proyectos*. (A algunos de los cuales nos hemos

⁵² Cons. VELLAS, cit. ant. p. 456.

⁵³ Cons. GONIDEC, cit. ant., p. 314.

⁵⁴ Vid. YAKEMTCHOUK, cit. ant., p. 279.

⁵⁵ Cons. B. BOUTROS-GHALI: *L'Organisation de l'Unité africaine*, París, Colin, 1969, página 133. También, GONIDEC, cit. ant., p. 311.

⁵⁶ Vid. GANDOLFI, cit. ant. p. 176.

referido—simple referencia—en la parte III de este estudio). Sin embargo, proyectos que no se han traducido en realizaciones concretas (Gonidec). No obstante, cabe citar alguna realización, pero *de los Estados africanos*, no de la OUA en sí. En el primer plano, el Banco Africano de Desarrollo (Carta firmada en Khartum en 1963), tras trabajo preliminar de un Comité de nueve Estados, establecido por la IV sesión de la CENUA en 1962. *bb*) Pero asimismo ha de reconocerse la existencia de una línea de *apremiantes necesidades*, con las concomitantes *exigencias*. Aquí es suficiente con mencionar la reunión de Accra de países africanos—anglófonos y francófonos—, convocada—a nivel ministerial—por la CENUA, sobre la actitud a adoptar ante la Comunidad Económica Europea (y su ofrecimiento de conclusión para 1975 de Acuerdos regionales). Reunión inaugurada el 19 de febrero, con la participación de una treintena de Estados africanos. Ahora bien, el debate sobre el fondo de la cuestión era remitido a la Organización continental: a la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, a celebrarse en mayo en Addis Abeba. Lo que permitirá a los países interesados proceder a nuevos estudios sobre el tema⁵⁷.

β) En otro terreno. Por ejemplo, materias humanitarias. Y dentro de ellas, hagamos referencia a un gran problema africano: el problema de los refugiados. Pues bien, estamos ante, por un lado, una cuestión de *sensibilización* al problema, y por otro, el tema del *arduo camino* hacia la solución del problema. Problemática con variados aspectos⁵⁸:

aa) Causas del problema: la existencia de refugiados de otros Estados africanos independientes y la existencia de refugiados de países todavía bajo régimen colonial. Su número: en 1970 eran más de un millón.

bb) Atención al problema por la OUA. Diversas fases: —Establecimiento de una Comisión especial de refugiados en la reunión de Lagos del Consejo de ministros (febrero 1964). Misión de ella: tratar el problema de los refugiados procedentes de los países independientes de Africa. El problema de los refugiados de los países dependientes y de Africa del Sur queda como competencia del Comité de liberación. —Invitación por el Consejo de ministros, en su sesión de El Cairo de julio de 1964, a la Comisión de refugiados a que elaborase un proyecto de Convención sobre todos los aspectos del

⁵⁷ Cons. *Le Monde*, 20 febrero 1973, p. 4; 24 febrero 1973, p. 5, etc.

⁵⁸ Vid. Paul WEIS: «The Convention of the Organization of African Unity governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa», *Revue des Droits de l'homme. Human Rights Journal*, París, Pedone, III, 3, 1970, pp. 449-464.

problema de los refugiados en Africa. —Petición de la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno en su sesión de Accra de octubre de 1965 a que los Estados miembros de la Organización se adhiriesen a la Convención de las NN. UU. sobre el *status* de los refugiados de 1951 y aplicar sus disposiciones a los refugiados en Africa. Ahora bien, Convención estimada por una serie de Estados africanos como un *instrumento europeo* no apropiado a las condiciones africanas (por ejemplo, el capítulo IV, relativo al *welfare*, al bienestar). —Adopción por la Conferencia de noviembre de 1966 (Addis Abeba) de una Resolución del Consejo de ministros en la que se apelaba otra vez a los Estados que no se hubieran adherido a la citada Convención de 1951 a que aplicasen sus principios humanitarios en Africa. —Recomendación nuevamente por el Consejo de ministros, en su sesión de Kinshasa de septiembre de 1967, en pro de la adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo a ésta de 1967 de los Estados miembros que no lo hubieran hecho y la aplicación de esos instrumentos a los refugiados en Africa. —Llamamiento otra vez del Consejo de ministros en su sesión de Argel (1968) a los miembros de la OUA a acceder a la Convención y al Protocolo mentados.

cc) Por supuesto, mientras tanto, trabajo de los expertos sobre el proyecto de Convención, llamamientos a los Estados miembros para que hicieran sus comentarios al respecto, etc.

dd) Por último, el hecho de que el texto final del proyecto de Convención no fuera adoptado por el Consejo de ministros hasta su sesión de febrero de 1969—con algunas enmiendas—y por la Conferencia el 10 de septiembre del mismo año.

ee) Particularidades de la Convención de 10 de septiembre de 1969: —Convención firmada por todos los Estados miembros de la OUA, a excepción de Gabón, Lesotho, Libia, Malawi y la RAU⁵⁹. —Motivo: Convención firmada, en tanto que reconocimiento de la «inquietud» de los jefes de Estado y de Gobierno de la OUA por «la existencia de un *número creciente sin cesar* de refugiados en Africa» y del deseo de «encontrar los medios para aliviar su miseria y sus sufrimientos y para asegurarles una vida y un futuro mejores» (*vid.* Preámbulo de la Convención). —Carácter. Convención configurada como «el complemento *regional* de los instrumentos universales. Así, los jefes de Estado y de Gobierno de la OUA reconocen—en el mencionado Preámbulo—que la Convención de las NN. UU. de 1951, modificada por el

⁵⁹ *Vid.* P. WEIS, cit. ant., p. 462.

Protocolo de 1967, «constituye el instrumento fundamental y universal» sobre el estatuto de los refugiados. —Otras singularidades. Una: las valiosas adiciones hechas a los citados instrumentos internacionales por la Convención africana (las disposiciones sobre el asilo y la repatriación). Otra: el deseo «de establecer una distinción entre [el] refugiado, que busca una vida pacífica y normal, y [lá] persona que huye de su país con el único fin de fomentar la subversión desde el exterior» (cons. el Preámbulo)⁶⁰.

e) Al nivel de *los medios* de la Organización. Estamos ante una faceta cumbre de la OUA: la falta de medios adecuados. Es un hecho que la Secretaría de la Organización ha comprobado que la OUA no tenía los medios de su política. Cuestión que desglosamos en cuatro planos: el jurídico, el financiero, el político y el militar. Así:

i) *El plano jurídico*, que se desgrana en tres importantes vertientes: α) No disponer la Organización —a menos que se voten unas enmiendas, muy improbables, a su Carta— de medios para imponer el respeto de las decisiones de la mayoría a la minoría. β) No disponer del derecho de excluir de la Organización a un Estado que no ha observado las reglas de la Organización. Un ejemplo: la campaña de Nigeria para excluir a Malawi de la Organización tropezaba —en una faceta del asunto— con esta laguna jurídica. γ) No disponer de los medios para obligar a los Estados miembros a cumplir regularmente sus obligaciones financieras.

ii) *El plano estrictamente financiero*: la modestia de los medios puestos a disposición de la OUA por los Estados miembros. En algún momento se ha dado la circunstancia de que los dos tercios de los miembros no habían cumplido sus obligaciones financieras (Bonzon). Y Oswald Ndeshyo estimaba en el Coloquio de Argel⁶¹ en marzo de 1971 que el ochenta por ciento de los Estados miembros no pagaban sus cuotas a la Organización.

iii) *El plano político-diplomático*. Como se ha advertido —en la perspectiva de la Conferencia de Addis Abeba de 1971—, «a la firmeza en el plano de los principios no corresponde un rigor igual en el nivel de los medios de acción a emplear» (Bénot)⁶².

⁶⁰ Ahora bien; no sólo hay una sensibilización hacia problemas como el de los refugiados. En la misma línea de sensibilidad africana hacia los grandes problemas del Continente, puede colocarse —como tema bien de nuestro tiempo— la Convención africana para la conservación de la naturaleza y los recursos naturales, aprobada por la Conferencia de Argel de septiembre de 1968.

⁶¹ Se trata de un Coloquio sobre los problemas actuales de la unidad africana.

⁶² Vid. BÉNOT, cit. ant., pp. 340-341.

Una patente concreción de ese panorama: la incapacidad de la Organización para acabar con las últimas formas del colonialismo en Africa meridional⁶³. Aspectos:

α) El planteamiento de la temática de *la unidad africana, puesta a prueba por la lucha de liberación nacional* (Oscar Monteiro, del Frelimo). Temática en la que se llega a sostener que el mayor fracaso—manifiesto fracaso—de las tentativas de unidad africana es el no conseguir, al cabo de más de diez años, eliminar del Continente el *colonialismo directo*. (Es la idea de Bénot.)

β) El «sólido muro» encontrado en Africa meridional por «el proceso de descolonización» con la República Sudafricana, Rhodesia y los territorios portugueses en Africa. Este era el pensamiento expresado por el secretario general de las NN. UU. en la apertura de los trabajos de la Conferencia de la OUA de septiembre de 1970 (Addis Abeba). Problemática que sigue en pie. Advuértase cómo, desde la dialéctica de la ONU—y también de su fallo en este dominio—, Waldheim—el secretario general de las NN. UU.—deplora—en 1972— que «las Resoluciones pertinentes» de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad sobre «la mayoría de los problemas africanos más acuciantes» queden en letra muerta por la actitud negativa de los Gobiernos correspondientes⁶⁴.

γ) La ineficaz acción de la OUA. Tema a aprehender a base de elementos como: *aa)* Acumulación de llamamientos, advertencias y amenazas. Por ejemplo, es de recordar el llamamiento que hacía—el 25 de mayo de 1970—Haruna Mussa—en funciones de secretario general de la OUA—, con ocasión del VII aniversario de la Organización, a los regímenes blancos minoritarios de Africa meridional, a fin de que escuchasen la voz de la razón «antes de que sea demasiado tarde»⁶⁵. *bb)* Pero a veces hay más que simple acumulación de llamamientos o simples amenazas. Nos referimos al fallo en el *compromiso* entre los Estados africanos—desde la óptica de la Carta—sobre *un mínimo de principios y actitudes comunes*, que patentizaba, al menos, la unidad concreta del combate contra el neocolonialismo, el colonialismo portugués, el colonialismo de la minoría blanca de Sudáfrica. Fallo *real*, si caemos en la cuenta de que un tercio de los Estados miembros ha

⁶³ Cons. BONZON, cit. ant., p. 35.

⁶⁴ Llamamiento a modificar su «manera de ver y sus políticas y a escoger la vía de la cooperación, en interés común de los africanos, de esos Estados y del mundo entero». Vid. *Le Monde*, 14 junio 1972, p. 3.

⁶⁵ Cons. *La Comunità Internazionale*, octubre 1970, p. 776.

renegado públicamente de tal mínimo. cc) Una muestra concreta en ese cuadro de ineficacia: la votación de numerosas Resoluciones de sanciones contra Africa del Sur: sin éxito. Ciertamente se establecía—en el seno de la Secretaría—una Oficina de sanciones, pero su papel se centraba más en comprobar infracciones que sanciones. Dándose la circunstancia de que numerosos Estados africanos continuaban comerciando con la República de Africa del Sur. Para evitar tales aspectos negativos, la Secretaría proponía el establecimiento de una Comisión especial que tendría ciertos poderes políticos para apoyar las recomendaciones de la Oficina de sanciones. La Conferencia de Accra (1965) rechazaba la propuesta⁶⁶, etc.

δ) La actuación del Comité de liberación de la OUA. Fundamentalmente, la cuestión de su efectividad. Dos vertientes:

aa) Una: la acción del Comité contra los regímenes coloniales y racistas. Aspectos: —Críticas de los Estados miembros de la Organización. Desde un principio. Así: fuertes acusaciones de los Gobiernos africanos *radicales* contra las acciones del Comité, por considerarlas ambiguas⁶⁷; las sintomáticas propuestas de diversos Estados por *reducir el presupuesto* del Comité (Conferencia de Addis Abeba, 1965), con el concomitante factor de los atrasos en el pago de las contribuciones estatales al Comité (concretamente, en marzo de 1971, Oswald Ndeshyo, citado en líneas precedentes, estimaba que sólo unos pocos Estados contribuían efectivamente al Fondo especial para la ayuda a los movimientos de liberación; citados: Argelia, Tanzania, República Árabe Unida, Zambia y Guinea⁶⁸); las vivas críticas a algunas *iniciativas* tomadas por el Comité fuera de los Estados miembros (con lo que el Comité tenía que renunciar a una parte de sus actividades⁶⁹), etc. —Impacto sobre el Comité de tales discordias dentro de la OUA: esterilización de su acción⁷⁰.

bb) Otra: las discordias entre los movimientos de liberación. Por ejemplo, los angolese. Aunque no sea el único caso. Como prueba de esta realidad, no hay sino recordar que ya la Conferencia de Addis Abeba de 1963 invi-

⁶⁶ Vid. *Revue française d'études politiques africaines*, 22, 1967, p. 31.

⁶⁷ Cons. FREY-WOUTERS, cit. ant., p. 513.

⁶⁸ Otra muestra: los Estados participantes en la VIII Conferencia de los Estados del Africa Oriental y Central (Dar-es-Salaam, 1972) se comprometían a abonar sus atrasos en este campo, antes del 30 de noviembre del pasado año, y a aplicar el aumento del cincuenta por ciento de las cotizaciones decidido en Rabat, en junio de 1972. Con la decisión, incluso, de ir más allá de esto, si fuera necesario. Cons. Peter HELLYER: «Maigre bilan à Dar-es-Salam. VIIIe. sommet des pays d'Afrique centrale et orientale», *Afrique-Aste*, 2 octubre 1972, pp. 22-23.

⁶⁹ Vid. BONZON, cit. ant., p. 35.

⁷⁰ Cons. el artículo de G. COMTE, en *Le Monde*, 6 enero 1972, p. 6.

taba encarecidamente —en su Resolución sobre descolonización, párrafo 10— «a todos los movimientos nacionalistas de liberación a coordinar sus esfuerzos para la creación de *Frentes comunes de acción*» allí donde esto fuera necesario, «a fin de reforzar la eficacia de su lucha y la utilización racional de la asistencia» que se les dé. La realidad es que el problema de las divisiones entre los movimientos africanos de liberación se ha venido arrastrando durante años hasta el momento actual. Una evidencia reciente: el problema atraía una amplia atención de las delegaciones asistentes a la VIII Conferencia en la cumbre de los Estados del Africa Oriental y Central (Dar-es-Salaam, 1972), y en lo tocante a las organizaciones nacionalistas de Angola, Africa del Sur y Zimbabwe (Rhodesia). Así, se hacía un llamamiento a los movimientos de Africa del Sur —el ANC y el PAC— para que realicen su unidad. Ahora bien, con el público rechazo de este llamamiento por el delegado del ANC.)

De ahí una valoración prudente, ponderada, de la acción del Comité. Matizando del modo siguiente:

aa) Una posición: la acción del Comité «ha sido positiva, aunque no haya logrado ninguno de sus ambiciosos objetivos». Así opina —¿oracularmente?— Peter Ferguson. Y precisa su estimación de esta forma: «No parece... que la lucha por la 'liberación' [del Africa portuguesa, de Rhodesia y de Africa del Sur] se halle hoy más cerca de su término que en 1963». Lógicamente. Ténganse bien presentes —realistamente, lejos de la pura demagogia, de la simplista propaganda— «la amplitud de los intereses extranjeros en juego en los territorios del Africa austral» y «los medios de presión políticos y económicos de que disponen los dirigentes de Pretoria, Salisbury y Lisboa, sin comparación con los de los jefes de los Estados independientes del Africa Negra»⁷¹.

bb) Otra posición: la acción del Comité constituye un factor de riesgo para la Organización. De la manera consignada a continuación: «esta *empresa permanente de revolución* [representada por el Comité] ha estado a punto en varias ocasiones de hacer saltar en pedazos la OUA»⁷².

Con todo, cabe descubrir elementos de un nuevo tono en la marcha del Comité de liberación. Por ejemplo:

aa) La admisión —por el Consejo de ministros de la Organización, Rabat, junio 1972— de los representantes de los movimientos de liberación a los

⁷¹ Asunto del «poder blanco» en Africa austral, y los violentos ataques contra él (de la República Popular de China, etc.). Vid. *Le Monde*, 3 febrero 1972, p. 3.

⁷² Es el criterio —destacable— del citado P. FERGUSON.

trabajos del Consejo para las cuestiones que les conciernen⁷³. Dos facetas principales: —Decisión «histórica»: decisión equivalente al reconocimiento de un derecho *de cité* a los movimientos de liberación en el seno de la OUA. —Decisión que no implica, sin embargo, asegurar que todo vaya bien desde la perspectiva de los movimientos de liberación. Por ejemplo, el representante del Frente de liberación de la Costa de Somalia declaraba a los periodistas que le había sido negada la palabra en la reunión de Rabat para aportar una enmienda a la Resolución sobre la Costa de Somalia, en tanto que estimaba que la tal Resolución resultaba demasiado moderada. Y afirmaba: «La mayoría de los delegados no quieren que en las Resoluciones [de la OUA] se cite o se condene a Francia»...

bb) La realidad de una dirección semejante en la ONU. Precisiones en este punto: —En primer lugar, piénsese que en la reunión de Addis Abeba del Consejo de Seguridad, «los portavoces de los movimientos de liberación no [eran] oídos más que *a título personal*», y algunos de ellos —así, el representante del Movimiento de liberación de las Comores— no eran autorizados a tomar la palabra⁷⁴. —En segundo lugar, sin embargo, piénsese en la decisión tomada en 1972 por la Comisión de... territorios no autónomos de la Asamblea General de las NN. UU. de dar el estatuto de *observadores* a los representantes de los movimientos africanos de liberación en lucha en los países todavía colonizados. Decisión —«extremadamente importante»— adoptada por 78 votos contra 13⁷⁵.

cc) Y esta política de la OUA y de la ONU de reconocimiento de un cierto *status* de «protagonistas» a los movimientos de liberación —como «los representantes genuinos de los pueblos oprimidos»⁷⁶— se ha incluido por el citado Agostinho Neto dentro de «la favorable situación internacional del momento actual»⁷⁷.

⁷³ Vid. *Le Monde*, 13 junio 1972, p. 3.

⁷⁴ Cons. *Le Monde*, 4 febrero 1972, p. 1.

⁷⁵ Hasta esa decisión, los representantes de los movimientos de liberación no podían intervenir más que cuando eran invitados y simplemente a título de peticionarios. El nuevo estatuto les va a dar mayor libertad de acción. Con ello, la Organización internacional ha mostrado que consideraba a tales movimientos como *auténticos representantes de las poblaciones bajo dominio colonial*. Vid. *Afrique-Asie*, 16 octubre 1972, página 22.

⁷⁶ Vid. el Comunicado conjunto de la Alianza Socialista del Pueblo trabajador de Yugoslavia y el MPLA, en *Política internacional*, Belgrado, 5 marzo 1973, p. 21.

⁷⁷ En entrevista a *Política internacional* de Belgrado. Vid. el número de 5 de marzo de 1973 de esta Revista. p. 4.

dd) Parejamente, como componente de ese nuevo tono, aunque en un plano distinto, puede registrarse la reconciliación de los movimientos angoleños de liberación: el Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA), presidido por Agostinho Neto, y el Frente de Liberación Nacional de Angola (FLNA), presidido por Holden Roberto. Distingos en tal dinámica: —Reconciliación obtenida por los buenos oficios de los presidentes Mobutu (de Zaire) y Nguabi (de la República Popular del Congo). A los que había invitado⁷⁸ la Conferencia de la OUA de 1972. —Con un paso subsiguiente a dar: la *unificación de su acción* antes de la reunión de jefes de Estado de la Organización en mayo de 1973 en Addis Abeba. A tal fin, en el pasado año, *constitución del organismo encargado de coordinar las actividades del MPLA y del FLNA*, como organismo «imperativamente» reclamado por la mentada Conferencia de 1972. Configuración del mismo: la presidencia recae en Holden Roberto, quien tiene a su cargo los asuntos políticos, y la vicepresidencia, en A. Neto, quien tiene a su cargo las cuestiones militares. —Principal consecuencia del acuerdo: la posibilidad para el MPLA de operar en el llamado «frente norte» del territorio, en el país bakongo. A este respecto, adviértase que desde 1962 la intransigencia de Holden Roberto y los estrechos vínculos de éste con los diversos Gobiernos de Kinshasa impedían a los militantes del MPLA y a sus Fuerzas armadas utilizar, para su lucha en Angola, el territorio del Zaire, de donde eran expulsados—si se infiltraban—o a veces muertos. Por otro lado, se daba la singularidad de que el «Ejército de liberación» del FLNA no ha existido jamás en tanto que «verdadera fuerza militar» y que jamás ha entrado «realmente en acción» (y eso a pesar de la ayuda concedida al Frente por el Comité de liberación de la OUA). Todo lo cual tenía una derivación: el cese en la práctica de los combates en el norte de Angola (precisamente desde donde se había desencadenado el alzamiento contra el Gobierno de Lisboa). Y así, hasta el presente, el MPLA operaba en la parte oriental de Angola, a partir de zonas ya «liberadas»⁷⁹. —Dudas sobre el valor de esa reconciliación. A principios de año, y en medios africanos, se ignoraba si tal reconciliación tendría «efectos *verdaderamente positivos* en el desarrollo de la lucha» contra el Gobierno portugués⁸⁰. Y en esta línea de interrogación, a comienzos de marzo, el ya citado Agosti-

⁷⁸ Vid. los detalles en el Comunicado común del 8 de junio de 1972, en *Le Monde*, 10 junio 1972, p. 2.

⁷⁹ Vid. «Angola: réconciliation ou manoeuvre?», *Afrique-Asie*, 25 diciembre 1972, página 26.

⁸⁰ Cons. Jacques VIGNES: «L'année des remises en question», *Afrique-Asie*, 22 enero 1973, p. 25.

nho Neto planteaba la cuestión de la siguiente forma: «Atravesamos ahora una nueva fase de la lucha en Angola. Una fase en la que podría decirse *vuelven a renacer las esperanzas*, pues hemos dado importantes pasos hacia la unidad de nuestro pueblo»⁸¹.

iv) *El plano militar*. La problemática de la defensa militar panafricana. Nos hallamos ante otro aspecto de la falta de efectiva cooperación interafricana. Veamos:

α) Por un lado, tenemos el interés de la OUA por el tema, concretado en su Comisión de Defensa. Perfiles de ella: *aa)* Comisión configurada —según su primera reunión— como órgano de *consulta, preparación y recomendación* sobre la defensa colectiva e individual de los Estados miembros. *bb)* Órgano que celebraba su primera reunión en el mismo año de la creación de la Organización en 1963: en Accra, 29 octubre-2 noviembre. Asistencia a ella: representantes de la Defensa de 29 de los 32 Estados miembros de la OUA. Y en ella se trataban temas como: el establecimiento de una Fuerza africana, organizada sobre bases regionales; el establecimiento de un Consejo militar para aportar consejos a la Secretaría de la Organización en materias militares, etcétera.

β) Por otro lado, tenemos la falta de realidades eficazmente positivas en este orden de cosas. Obsérvese seguidamente:

aa) La cuestión *general* del planteamiento del establecimiento de una estructurada urdimbre africana de Defensa. Aquí ha de entenderse una Organización *estrictamente africana*, desligada de las Potencias exteriores al Continente (en la línea de la filosofía del no alineamiento contenida en la Carta de la OUA). Por ejemplo, en la sesión de apertura de la reunión de 1964 de esta Comisión de Defensa, el 14 de diciembre, el viceministro etíope de Defensa afirmaba: «No es necesario crear en Africa una Organización del tipo OTAN o Pacto de Varsovia. [Africa] necesita un organismo idóneo para defender la integridad del Continente [y] que no se encuentre vinculado a uno u otro bloque.» Con un añadido: a entender de este viceministro etíope, el objetivo fundamental de la cooperación africana en el campo militar consiste en preservar al Continente africano y a sus habitantes de las desastrosas consecuencias de la participación en una *guerra fría*.

Con la advertencia adicional de que para una tendencia doctrinal el celo de los nuevos Estados soberanos de Africa por su independencia y la no

⁸¹ Vid. Entrevista cit. ant., p. 4.

apreciación de muchos de ellos de la necesidad de alianzas militares, como la NATO y el Pacto de Varsovia, o de Acuerdos de asistencia mutua en la defensa, como los firmados entre Francia y algunos Estados africanos, se ve como «interesante contribución» de Africa «al desarrollo del Derecho internacional público»⁸².

bb) La cuestión *concreta* de la dinámica de la Comisión de Defensa de la OUA. Facetas: —La de la poca atención hacia sus actividades por parte de los Estados de Africa. Por ejemplo, según hemos indicado, en diciembre de 1964 había una sesión de este órgano en Addis Abeba. Pues bien, países representados, 19; países, ausentes, 13. Falta de *quorum*: aplazamiento —el día 17— de sus trabajos, etc. Discurrir que hacía pensar en la necesidad de reactivación de la Comisión. —La de la reactivación de la Comisión⁸³. Así, en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de agosto de 1970 en la capital etíope. Fin de tal reactivación: enfrentarse con «la creciente amenaza» procedente de Africa del Sur. —La del relanzamiento de la cuestión. Con una arquitectura a base de: el Informe proponiendo un sistema de defensa regional en la reunión de Rabat de los ministros de Asuntos Exteriores de la Organización (junio 1972); una alternativa a ese sistema entrevista por el Consejo: la rápida puesta a disposición de todo país agredido de unidades militares designadas previamente y el llegar a una coordinación para objetivos precisos en este terreno; concepciones más avanzadas, como la idea del presidente de la República Popular del Congo, Nguabi⁸⁴, de creación de «brigadas internacionales, que combatirían al lado de los nacionalistas de los movimientos de liberación (concepción que no era recogida por la Conferencia de Rabat), y, finalmente, actitudes de prudencia⁸⁵, como la del ministro tunecino de Asuntos Exteriores, Masmudi, advirtiendo que una *actitud sistemática de combate* no es la más indicada en el momento en que se constituyen *grandes conjuntos*, como la Comunidad Económica Europea, y en que se manifiesta en Europa la *détente* entre el Este y el Oeste (en tal nueva tesitura, Africa —en razón de las corrientes establecidas hacia Europa antes de la independencia de los Estados africanos y que subsisten con novaciones— debe estar en situación de volverse hacia el Continente europeo —particularmente hacia la CEE— para que esta última pre-

⁸² Tal la postura de ELIAS, cit. ant., p. 102.

⁸³ Vid. *La Comunità Internazionale*, octubre 1970, p. 77.

⁸⁴ Cons. *Le Monde*, 16 junio 1972, editorial.

⁸⁵ Piénsese, por ejemplo, en los problemas de la standardización del entrenamiento del personal y del material...

sione sobre Estados como Portugal; se trataría de conseguir que la acción comunitaria europea se ejerciera de forma que Portugal, el cual tiende a vincularse al Mercado Común, no viera satisfechos sus deseos de vinculación en tanto que no hubiera llevado a cabo su *désengagement* colonial en Africa)⁸⁵.

γ) Pero a la par, existencia también de la directriz del escepticismo. Por ejemplo, el ya mentado Ferguson, a la hora de valorar los resultados de la estructuración defensiva militar panafricana, utiliza esta palabra: «ilusoria». Aserto normal desde la óptica del *poder de los Estados africanos*: escasos efectivos para la extensión del territorio a defender, desigual calidad en los mandos, armas anticuadas frecuentemente, etc. No es necesario descender a detalles minuciosos para aprehender esta realidad de la debilidad del *poder militar* de Africa, sea de toda Africa, sea de la sola Africa Negra.

V

REFLEXION FINAL

A) Siguiendo a Yakemtchouk, un par de realidades innegables:

1) Exito de la OUA en la *solución de algunos litigios* y en *calmar las pasiones* para hacer reinar la paz en la dignidad.

2) Persistencia de las *deficiencias* y las *dificultades* de la Organización. Aún más: *arduas* dificultades en una acción positiva, a fin de realizar una *cooperación efectiva* en el camino de la *unidad*.

B) Pues bien, mezcla de aspectos positivos y de aspectos negativos. Lo cual exige, con vistas a la forja de una *verdadera* Organización regional, en un mundo en crisis, en una sociedad mundial en transición, etc., *saber deslindar lo esencial de lo accesorio*. Tema con dos enormes, tremendas, vertientes:

1) Por una parte, la problemática de la entidad *africana* del regionalismo panafricano. En este punto, una salvedad: la razón de quienes, como Suzanne Bastid, sostienen que «el regionalismo africano será, sin duda alguna,

⁸⁶ Vid. *Le Monde*, 11-12 junio 1972, p. 4.

muy diferente de lo que son el regionalismo americano y el regionalismo europeo, o —al menos— de lo que parece ser, por el momento, su orientación determinante»⁸⁷.

Ahora bien, hoy por hoy, el toque distintivo de la OUA es fundamentalmente, y desgraciadamente, el de una *Organización-anti* en la línea —muy del día— de las *solidaridades de fachada* contra determinado «mundo exterior»⁸⁸. Ahí radica su carácter: sus debilidades.

2) Por tanto, por otra parte, en la búsqueda de la verdadera entidad del regionalismo panafricano está —también— la cuestión de su papel en la vertebración de una *sociedad mundial ordenada*. Y es en este contexto donde aflora el grave peligro del regionalismo panafricano: el del *provincialismo regional*. Peligro consistente en esto: ante las inmensas tareas con que se encuentra la OUA, replegarse sobre sí misma, sin tener en cuenta —sin querer tener en cuenta— suficientemente el cuadro «exterior» en que está situada *necesariamente*.

A lo que ha de añadirse una advertencia sobremedida importante: peligro que no es un peligro potencial, sino que es ya un peligro *real*, y no únicamente evocado por la doctrina⁸⁹, sino también por oteadores de la escena mundial del tipo del secretario general de la ONU. Ciertamente. El 14 de abril de 1967, y desde la tribuna de la OUA en Kinshasa, U Thant hacía las siguientes declaraciones: «La OUA es una Organización joven. No se puede esperar que sus objetivos se alcancen en unos años. Aún más: *no pueden alcanzarse por los africanos solos*. A mi juicio, este último aspecto del problema es particularmente importante. En un mundo cada vez más interdependiente, los Acuerdos regionales deben plantearse en su verdadera perspectiva, es decir, *en el cuadro más vasto de la escena mundial...*»

LEANDRO RUBIO GARCIA

⁸⁷ *Vid.* Suzanne BASTID, *Annuaire Français de Droit International*, 1964, 1965, p. IX.

⁸⁸ En lo que el progreso humano en la existencia de los pueblos respectivos no registra excesivos puntos.

⁸⁹ Así, por YAKEMTCHOUK, *cit. ant.*, pp. 280-281.



NOTAS

