

LOS GOBIERNOS MILITARES EN AFRICA NEGRA

INTRODUCCIÓN

Napoleón decía: «Para gobernar hacen falta botas y espuelas.» Como todas las frases lapidarias, ésta sólo contiene una parte de verdad. ¿No decía Sieyès: «Bonaparte es el más civil de los militares»? Y sobre todo, el bonapartismo no se define sólo como un gobierno militar, es decir, como un Gobierno dirigido por militares, con el apoyo del Ejército Nacional (1). El bonapartismo es un despotismo que se apoya en el pueblo.

Por primera vez en la Historia universal, Bonaparte ha sabido utilizar el apoyo de las masas para reforzar su poder personal. La invocación al pueblo, el plebiscito, daba un matiz de legitimidad a su poder. Pero en la medida en que, como dice Alain, «el sufragio perece por la aclamación», Bonaparte estaba continuamente unido al pueblo por su millón de soldados.

Sin embargo, durante todo el siglo XIX, que ve desarrollarse las ideas de 1789, este tipo de régimen de gobierno militar sólo se mantiene en América del Sur. Tradicionalmente, el poder militar permanece subordinado al poder civil. ¿No proclamaba una de las Constituciones francesas «la fuerza armada es esencialmente obediente; un Cuerpo armado no puede deliberar»?

Más tarde, a partir de los años veinte, se asiste a la aparición de numerosos Gobiernos militares en Oriente e incluso en Europa. Los más representativos son el de Mustafá Kemal, que derriba en Turquía el régimen corrompido del Sultán en 1921-1922, y el del Mariscal Pilsudski en Polonia. Hay que mencionar, finalmente, en 1936, el levantamiento militar en España dirigido por el General Franco.

Esos regímenes de poder personal en los cuales el Gobierno militar se encarna en un jefe prestigioso se caracterizan por una reacción indudable contra la democracia clásica y sus reglas impersonales de régimen representativo. ¿No se encontraba diseminado el Poder entre varias centenas de diputados

(1) Esta definición permite excluir a los Gobiernos militares de ocupación.

y varias decenas de ministros intercambiables? Es un hecho comprobado que la masa se resiste al anonimato del Poder.

Los individuos que se encuentra diluidos en esa masa tienen la impresión de obtener una especie de revancha prestando su adhesión ferviente a la personalidad del jefe. Ahora bien: a este respecto, el general o el coronel que ha ocupado el Poder se beneficia del prestigio del uniforme o del de sus hazañas pasadas. Esa necesidad de la masa de identificarse con un hombre fuerte traduce, en el fondo, un fenómeno de compensación --fenómeno que libera una represión-- y un retorno a las fuerzas irracionales. También se ha dicho a menudo que la masa es esencialmente femenina y que desea entregarse. Esos sentimientos diversos, y también una cierta xenofobia, son los que explican la proliferación de los Gobiernos militares en los países en vías de desarrollo. La revolución egipcia de 1952, dirigida contra la influencia inglesa, es característica a este respecto; la del 14 de julio de 1958 en Irak se explica por idénticas razones (2).

El golpe de Estado militar se inicia al amanecer, puede decirse, con la limpieza de una operación quirúrgica bajo la cruda luz de las centrales eléctricas, oportunamente ocupadas; continúa con la ocupación del palacio del Gobierno y con la estación de radio, y termina apoteósicamente con un desfile de hombres uniformados, mientras ondean al viento banderolas proclamando los vicios del régimen derribado y los méritos del general o coronel victorioso.

PRIMERA PARTE

LA IMPLANTACION DE LOS GOBIERNOS MILITARES

A) ORIGEN

Como señalan los autores de una obra colectiva sobre *Africa en transformación* (3), «poco a poco se ha ido desarrollando entre los militares el sentimiento de que el Ejército constituía el refugio de los grandes valores --disciplina, honradez, eficacia-- y que, a causa de ello, como guardián de la

(2) Se puede citar también el golpe de Estado del mariscal Sarit Thanarat en Tailandia el 1 de enero de 1958, el del general Iskander Misra el 8 de octubre de 1958 en Pakistán, el del general Ibrahim Abbud el 17 de noviembre de 1958 en Sudán, y el ocurrido en Turquía el 27 de mayo de 1960. Finalmente hay que mencionar los numerosos golpes de Estado militares en Siria. Muy recientemente ha sobrevenido un golpe de Estado militar en Grecia.

(3) *Prospectiva*, núm. 3, P. U. F., 1966, págs. 106-107.

independencia y de la conciencia nacionales, tenía como misión intervenir cuando éstas estaban amenazadas».

La popularidad de los antiguos Presidentes parecía sólidamente establecida todavía hace dos años. Por eso hay que preguntarse por los motivos del éxito de los autores del golpe de Estado y por las razones que han podido provocar semejante cambio de la opinión local.

1. *La situación anterior a los levantamientos: existencia de una crisis*

Ciertamente es difícil hablar de causas dada la extrema diversidad de las situaciones. Esta diversidad se debe a la historia particular de cada país, a la diferente naturaleza de los regímenes políticos y a las condiciones diferentes de los Ejércitos.

Como afirma Philippe Dacraene (4), «los militares putchistas del Africa negra sólo tienen en común el uniforme cargado de galones».

Pero, a pesar de esta extrema diversidad, es posible extraer algunas generalizaciones sobre las condiciones sociales y políticas que provocaron las intervenciones del Ejército.

En efecto, la intervención del Ejército responde siempre a la existencia de una crisis, pero la naturaleza de la crisis difiere de país a país; aunque se puede distinguir dos tipos muy diferentes. En la mayoría de los países en cuestión, a la intervención del Ejército precede la existencia de una crisis manifiesta en el seno del Estado. En un solo caso, por el contrario, la crisis es únicamente latente.

a) *Existencia de una crisis manifiesta.*—El origen de la crisis manifiesta que provocó la intervención del Ejército se desdobra. Si la crisis es de orden político en un cierto número de países, todos éstos conocen, por el contrario, una crisis económica y social.

Las crisis de orden político se presentan de diferentes maneras. En un primer grupo de Estados, la intervención del Ejército es consecuencia de divergencias de origen etno-regionalistas. En Nigeria y en el Congo Kinshasa existía un gran peligro de fraccionamiento del Estado en dos provincias diferentes, es decir, entre diferentes etnias.

b) *Existencia de una crisis latente: el caso de Ghana.*—La acción del Ejército en Ghana ha hecho desaparecer el más señalado de los totalita-

(4) *Feuille d'AVIS*, de Lausana, de 9 de enero de 1966.

rismos africanos. Sin embargo, en ninguna parte parecía tan sólido el partido único. Además, la crisis no se ha injertado en la manifestación de un conflicto dentro del partido del Gobierno y no se ha sublevado ninguna parte del pueblo. Únicamente el régimen había formado contra él una coalición virtual, pero formidable, de la que el Ejército actuando solo fue el mandatario tácito (5).

Todas las circunstancias eran favorables al estallido de un golpe de Estado. El Ejército podía pasar a la acción y presentarse como un instrumento de liberación de las masas (es el caso de Ghana, con ocasión del golpe de Estado de 21 de febrero de 1966), del mismo modo que un mes antes se había presentado en Nigeria como una fuerza decidida a poner fin a la corrupción de los políticos.

Si se consideran las diferentes situaciones anteriores a la intervención del Ejército, se advierte la diferencia de los acontecimientos, y por lo tanto, la propagación de los golpes de Estado no es del tipo de un estímulo que se transmite, sino de la imitación de una fórmula.

2. Modalidades de la ocupación del Poder

La Historia nos enseña que unas veces la llamada al Ejército viene desde fuera: llamada de los civiles a los soldados para que éstos refuercen, por medio de la sólida estructura del Ejército, el orden del Estado, y otras veces la llamada viene de la toma de conciencia —o de la impaciencia— de los mismos militares, que les conduce a salirse de su papel intrínseco.

(5) (*Ghana - Le Monde*, 2 de julio de 1966, pág. 9, PH. DECRAENE: *Los regímenes militares del Oeste africano*.) «En el origen de la victoria de los militares se encuentra eventualmente una serie de errores que son imputables al mismo doctor Nkrumah. Este ha fingido ignorar que el Ejército de Ghana estaba descontento de los sueldos, como lo está hoy el del Congo-Brazzaville, y celosos de los hombres de la guardia presidencial, mejor armados, mejor alojados, mejor alimentados. Por otra parte un profundo malestar se adueñaba de ciertos sectores de la población, malestar que aprovechó el Ejército para derribar al "Osagyefo". El dominio del partido único sobre la Universidad irritaba a los estudiantes. El control de los circuitos comerciales por el Estado había alejado del doctor Nkrumah a las populares *mammies*, revendedoras de los mercados ghanesos, que en otro tiempo habían sido sus mejores agentes electorales. Los soberanos tradicionales, entre ellos el jefe superior de los Ashantis, reprochaban al Presidente su determinación de imponer un Estado unitario. El hundimiento de los precios del cacao —artículo del que Ghana es el primer productor mundial—, la disminución del nivel de vida derivada de él, el empobrecimiento de los *stocks* de ciertos artículos de primera necesidad, entre ellos el arroz, acentuaron el hastío general.»

a) *La técnica propiamente dicha*.—La toma del Poder por los militares, el 24 de febrero de 1966 (en Ghana), no encontró ninguna resistencia seria. La negativa de la guardia personal del Presidente de la República ghaneana a entregarse al Ejército regular procede, en efecto, más del instinto de conservación que de la fidelidad a un hombre que se encontraba entonces de viaje en China. Y los «putchistas» encontraron un consenso casi unánime.

Muchos observadores creen que el mayor Kotoka, de origen ewé, y que podía por ello contar con la solidaridad tribal de sus hermanos de raza, muy numerosos en el Ejército ghaneano, se había adueñado del Poder en un primer momento, mientras que el general Ankrah, actual jefe del Gobierno y presidente del Consejo Nacional de Liberación, le ha suplantado después (se podría hacer la comparación con Nasser y Neguib).

De la misma manera hoy parece comprobado que el general Aguyi Ironsi ha robado su victoria a los jóvenes mayores progresistas amotinados en Nigeria.

Es el coronel Kotoka, comandante del segundo regimiento de Infantería, el que se encuentra a la cabeza de la insurrección militar. Habiendo anunciado por la mañana que el Ejército y la Policía habían tomado el Poder en Accra, la radio de Ghana no anuncia hasta las primeras horas de la tarde que el antiguo jefe de Estado Mayor, depuesto en agosto de 1965, había sido nombrado comandante en jefe de las fuerzas ghaneanas. Por otra parte, es el coronel Kotoka quien leerá en las antenas de la radio ghaneana la primera proclama militar.

b) *Causas del triunfo*.—El éxito de los golpes de Estado es asombroso. La escasez de efectivos del Ejército (el más importante era el de Nigeria, con 25.000 hombres, cuyo porcentaje en relación con los 50 millones de habitantes no es superior al de los 1.000 soldados de la República Centro-Africana) no estaba compensada con un inicial prestigio particular de sus jefes. El doctor Nkrumah, el Osagyefo, estaba considerado como un superhombre y el general Ankrah era ignorado. Finalmente, los Ejércitos no han representado ningún papel en la adquisición de la independencia. Si algunos de sus miembros han combatido, fue al servicio de la metrópoli (la única excepción es el Ejército congoleño, utilizado para combatir en la guerra civil, pero cuyo papel no fue decisivo).

El triunfo constante de una técnica tan uniforme aplicada a situaciones tan diversas merece ser estudiado.

DESGASTE DEL PODER

La intervención política del Ejército en esos países, posterior a la independencia, seguía a un sistema político existente ya gastado por el ejercicio del Poder. Las causas de este desgaste son diversas: una tendencia a la concusión, la incapacidad de superar rivalidades étnicas, provinciales o políticas, la impaciencia ante una dictadura cada vez más brutal. Ciertamente el descontento creado por este estado de cosas sólo afecta a elementos minoritarios de la población: funcionarios amenazados por una baja de salarios, obreros sindicados, jóvenes, cuadros militares y civiles. Pero, sin embargo, este dato es importante, porque por el momento son los únicos elementos activos de la vida política en Africa negra.

La autoridad así debilitada se ha visto impotente para superar los descontentos localizados, que habrían sido soportados con facilidad por un Poder que hubiera sabido mantener un cierto dinamismo.

Ni el culto de la personalidad, ni la concentración de todos los poderes en manos de uno solo... han podido impedir que el Ejército tomara el Poder sin violencia alguna.

Esta observación es especialmente notable en el caso de la Ghana del doctor Nkrumah. El Jefe del Estado daba la impresión de conservar importantes bazas. Así, se pensaba que la perennidad del Poder ghaneco estaba relativamente menos amenazada que la de otros Gobiernos africanos. La lucha sistemáticamente emprendida desde hacía más de cuatro años por el doctor Nkrumah para alejar a todos los elementos de la oposición aparentemente había dado resultados. El Jefe del Estado no sólo controlaba la totalidad del Gobierno y del Parlamento y tenía en la mano todo el aparato del partido único, dentro del cual habían tenido lugar numerosas depuraciones, sino que ejercía también un control directo sobre el Ejército, del que era el jefe supremo y la «fuente del honor».

INSUFICIENCIA DE LAS ESTRUCTURAS DEL ESTADO
OPONIBLES AL EJÉRCITO

La Historia nos enseña que el papel extramilitar del Ejército es de temer cuando un Estado no posee una estructura orgánica. Desde ese momento se explica fácilmente la frecuencia de las intervenciones del Ejército en Africa en la actualidad. Asistimos a una proliferación de nuevos Estados que luchan precisamente con las dificultades del nacimiento de un verdadero

Poder estatal. En los países africanos la sociedad política es débil, la organización estatal balbucea, las estructuras sociales son insuficientes todavía para engendrar estructuras jurídicas y estructuras políticas con la suficiente rapidez.

La insuficiencia de las estructuras estatales y sociales lleva al Ejército a asumir, de manera más o menos directa, tareas administrativas de todo orden, tareas económicas y también tareas educativas.

Como decía Leo Hamon, «en relación con el conjunto de las Administraciones civiles, el Ejército presenta una originalidad de color, de resonancia social, de poder material innegable».

En un principio la estructura constitucional de los Estados parecía constituir un freno a la intervención militar en Africa negra. Frente al Ejército numéricamente débil existían fuertes partidos. El partido parece poderoso no sólo a causa de su organización, sino también a causa del prestigio que ha conquistado en la lucha por la independencia. El Ejército parecía encontrar ante él un orden político coherente. El partido único parecía bastante sólido y vigoroso para desempeñar al menos ciertas tareas elementales para equipar y unificar a la nación: en la primavera de 1966, con el hundimiento de los mejores especímenes de los partidos africanos, ya no cabe esta apreciación. El sistema se revela frágil. Y es que al estado casi esqueletal del Poder político y de un encuadramiento moderno se añade su carácter extranjero, sobreimpuesto a poblaciones que proceden de estructuras arcaicas.

* * *

En resumen, si el golpe de Estado no se ha realizado ciertamente de cualquier manera, ha sido aplicado casi a cualquier situación. Este aspecto de exterioridad de los golpes de Estado en relación con la situación ha hecho surgir la interpretación según la cual han sido la simple manifestación de la intervención extranjera. Sin embargo, hay quien se ha preguntado sobre este punto con respecto a Ghana cómo se habían hecho a propósito de los golpes de Estado o de los «pustch» que habían tenido lugar anteriormente. En efecto, para algunos autores, los golpes de Estado se explicarían por las manipulaciones de los servicios secretos americanos. Inmediatamente se objetará que esos golpes de Estado no han tenido lugar en los países más anti-americanos (Guinea, Mali, Tanzania y Somalia no han sido afectados). Además, hay un ejemplo importante (Nigeria), donde no se ve en absoluto de qué manera el Ejército ha hecho el juego a los americanos ocupando el Poder. La Nigeria de antes del 14 de enero estaba considerada como el cam-

po más abierto a su influencia y representaba el papel de guía de un Africa «moderada» y en modo alguno francesa. Al intervenir en el Sur el general Ironsi no sólo daba una oportunidad a la Acción-Grupo, sino también a la izquierda sindical y a los marxistas pro soviéticos o pro chinos.

En esas condiciones apenas se explicaba la intervención de una potencia extranjera. Parece, sin embargo, que los Haussas hayan sido más favorables que los Ibos a la influencia de la antigua metrópoli.

B) ESTRUCTURA

Las dictaduras militares que acaban de instalarse alzan una pantalla, detrás de la cual es difícil discernir el juego de las fuerzas políticas.

I. Composición

El examen de la composición de estos Gobiernos muestra que el Ejército victorioso ha tenido que considerar varias exigencias dentro del eje principal, es decir, el lugar preponderante de los militares.

El problema de la composición es importante porque de la cohesión depende la eficacia del Gobierno; así, la Junta de Accra es más homogénea que la de Lagos, lo que explica un cierto dinamismo, que se contrapone al inmovilismo nigeriano, tanto en materia de política interior como en el campo de la política extranjera.

a) *El eje de la composición: lugar preponderante de los militares.*

- Sea en los Gobiernos monolíticos.
- Sea en los Gobiernos mixtos.

Bien que el Ejército haya intervenido *motu proprio* o llamado por la población; una vez realizado el golpe de Estado ha reducido a los civiles a un papel secundario. Ciertamente han sido llamadas al Poder algunas personalidades civiles, pero en puestos donde les escapa la dirección del Gobierno (la no designación de Tshombé en el Gobierno de Leopoldville-Kinshasa es característica en este punto).

A este respecto, pueden ponerse de relieve sensibles diferencias entre la composición de los Gobiernos militares en el Africa de expresión francesa y la adoptada en Ghana y en Nigeria.

En estos dos Estados no hay que decir que el lugar preponderante co-

responde a los militares, porque el Gobierno es monolítico, ocupando los militares todos los puestos. En Nigeria parece que el general Ironsi, y después el coronel Gowon, han concentrado todos los poderes en manos de los oficiales.

El componente militar sigue siendo preponderante incluso dentro de los Gobiernos mixtos, tipo de composición que se encuentra en los Gobiernos militares del Africa negra de expresión francesa. Así, en Dahomey o en Alto-Volta, aunque los jefes militares hayan recurrido a «civiles» por razones políticas o técnicas, el componente militar sigue siendo impresionante. Así, en Alto-Volta, si desde el punto de vista cuantitativo el número de «civiles» y de militares es idéntico (seis civiles y seis militares), el componente de estos últimos es aplastante, a causa de la acumulación de carteras. De este modo el coronel Lamizana compagina las funciones de Presidente de la República, presidente del Consejo de Ministros, ministro de Asuntos Exteriores, ministro de ex combatientes, de Información, de la Juventud y de Deportes. Además de que el solo hecho de que la Presidencia del Consejo esté en manos de un militar (en general el jefe del Ejército) les da la preponderancia, es que son también oficiales superiores los que ocupan los importantes Ministerios del Interior y de Hacienda (6).

b) *Coordenadas de la composición.*—Un examen de la composición de estos Gobiernos militares nos muestra que son monolíticos, es decir, compuestos únicamente por militares. La composición de estos Gobiernos tiene en cuenta varias exigencias dentro del eje. Varias razones empujaban a los militares en esta dirección.

Razones tecnocráticas.—En ocasiones se ha llamado a civiles. Pero en este caso el motivo de su presencia es técnico más que político. Así se explica la composición del Gobierno militar del general Ironsi (Nigeria). Este, después de haber apartado a los antiguos ministros, en lugar de «repartir» las carteras, se apresuró a confiar los Ministerios a los secretarios generales ya existentes. Lo mismo en Alto-Volta que en Dahomey (7), los jefes militares han recurrido a personalidades civiles a causa de su competencia técnica.

Razones de orden político.—Si en las coordenadas de la composición, las exigencias de orden técnico son preponderantes e imponen la llamada a

(6) El ministro de Hacienda, que es un intendente militar, recordó en 1966 que el pasivo del Estado de Alto-Volta se elevaba a cuatro mil millones de francos C. F. A., o sea la mitad del presupuesto.

(7) El Dahomey el Ministerio de Asuntos Exteriores está dirigido por una personalidad civil, el doctor Zinsou, y otros «civiles» ocupan puestos ministeriales.

«civiles», no son éstas las únicas. En efecto, la llamada a determinados «civiles» mejor que a otros se explica por razones de orden político, y esto a doble título. Por una parte, aunque admitiendo la presencia de civiles en el seno del Gobierno, el Gobierno militar va a excluir de él una cierta categoría por razones de orden político. Así, el Gobierno que forma el coronel Lamizana en Alto-Volta no incluye ningún sindicalista, aunque su papel haya sido decisivo en la caída del régimen precedente. Por otra parte, la presencia de civiles se explica también positivamente, es decir, por su representatividad política. Así ocurre en el Gobierno constituido por el coronel Bokassa en la República Centro-Africana. Ha constituido un Gobierno compuesto por tres ministros del Gobierno precedente y por seis nuevos titulares, entre ellos tres oficiales. Es decir, que este nuevo Gobierno incluye, junto a militares y funcionarios, políticos del antiguo régimen, especialmente el ministro del Interior, Jean Artur Bandio, que ha conservado su puesto. También se dejan ver las razones políticas a través de la composición del Gobierno que constituyó, a petición del general Mobutu, el general Mulamba, comandante de las tropas del Este congoleño; este Gobierno yuxtaponía prudentemente a los partidarios de Kasabuvu y de Tshombé (aunque ni uno ni otro formasen parte de él).

Razones etno-regionales.—Finalmente, razones de orden etno-regional explican determinados rasgos de la composición de estos Gobiernos. Así, en el Congo Kinshasa el Gobierno de Leonard Mulamba. Este general de treinta y cuatro años reemplazó a Kimba como jefe de Gobierno. Este Gabinete comprendía 21 miembros, uno por provincia, con la finalidad manifiesta de no herir las susceptibilidades de las etnias en un Congo que se ha mantenido esencialmente tribal. Del mismo modo en Nigeria, con ocasión del primer golpe de Estado, la composición de los órganos del Gobierno militar (Consejo Ejecutivo y Consejo Militar Supremo) deja aparecer la preponderancia de los Ibos; además, y ésta era la única concesión a la autonomía regional, el gobernador militar de cada región era originario de ella (8) (sin embargo, parece que se ha asestado un golpe fatal a la preponderancia política del Norte). Los dos órganos esenciales, exclusivamente compuestos por militares, comprendían a los gobernadores militares de cada una de las cuatro regiones.

(8) El coronel Fajuy para el oeste, el coronel Ijoor para el centro-oeste, el coronel Hassan Katsina para el norte, el coronel Ojukwu para el este.

2. Organización

La organización parece, pues, iniciar un período donde el aparato estatal ya no estará dominado por las instituciones políticas.

El régimen militar es en realidad un régimen administrativo, en el cual, alrededor del eje combinado por los instrumentos del mantenimiento del orden —Ejército y Policía—, se ordena el conjunto del dispositivo burocrático.

a) Reparto de poderes dentro del Ejecutivo.

- En provecho de un hombre.
- En provecho de un órgano colectivo.

En Alto-Volta.—Se advierte una acumulación de las funciones de Presidente de la República y de jefe de Gobierno. El coronel Lamizana compagina las funciones de Presidente de la República, de presidente del Consejo de Ministros, de ministro de Asuntos Exteriores, ministro de ex combatientes, de Información, de la Juventud y de Deportes. Se trata, pues, de la preponderancia de uno solo.

En el Congo Kinshasa.—Se observa una separación de las funciones de Presidente de la República y jefe de Gobierno (9). En efecto, el 25 de noviembre de 1965 el general Mobutu ocupa el Poder, destituye a Kasabuvu, nombra al general Bobozo jefe del Ejército y encarga al general Mulamba de formar el Gobierno.

En la República Centro-Africana.—La situación es bastante similar a la de AltoVolga. El coronel Bokassa se proclama Jefe del Estado y constituye el Gobierno.

En Ghana.—Este país ofrece un ejemplo de colegialidad del Poder. En efecto, sin duda por reacción contra la excesiva personalización del Poder a la que se había entregado el doctor Nkrumah, la autoridad suprema es ejercida colectivamente por un Consejo Nacional de Liberación (presidido por el general Ankrah y compuesto por ocho miembros, entre los cuales los más notables son Harley, vicepresidente y jefe de Policía, y el general Kotoka, que tuvo un papel decisivo en el levantamiento). Ciertamente es bastante curioso que, con la excepción del general Ankrah, los oficiales generales o superiores han conservado, por un desdoblamiento funcional, sus puestos de

(9) Más recientemente, el general Mobutu ha decidido acumular las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno.

mando en el Ejército. Se trata quizá de una medida de precaución con el fin de vigilar mejor a los otros cuadros del Ejército. En principio, las decisiones se toman colectivamente, pero para aumentar la eficacia del Gobierno cada miembro del Consejo ejerce atribuciones ministeriales. Así, Harley compagina las funciones de jefe de Policía con las de ministro de Asuntos Exteriores. El general Kotoka (10) era a la vez jefe del Estado Mayor del Ejército, ministro de Defensa, de Trabajo y de Previsión Social. Pero, como declaró el general Ankrah en julio de 1966, «los secretarios generales de los Ministerios (Permanent Secretaries) no pueden ser habilitados para tomar decisiones en el aspecto político». Todo lo más existe una Comisión Política, que tiene un papel estrictamente consultivo.

b) *Tipos de órganos.*—Nigeria.—Con ocasión del primer golpe de Estado se constituyeron dos tipos de órganos: un Consejo Ejecutivo y un Consejo Supremo (11). El Consejo Militar Supremo estaba constituido por el general Ironsi, presidente; los jefes de los tres Ejércitos, los gobernadores militares de las cuatro regiones y el jefe de Estado Mayor General. El Consejo Ejecutivo incluía al general Ironsi, presidente; a los jefes de los tres Ejércitos, al jefe del Estado Mayor del Ejército (entonces el coronel Gowon) (12), al comandante de la Policía federal y su adjunto. Además, se habían creado Consejos Ejecutivos en torno a los gobernadores militares de las regiones.

Ghana.—La autoridad suprema es ejercida por un Consejo Nacional de Liberación, presidido por el general Ankrah y compuesto por ocho miembros.

SEGUNDA PARTE

EL PORVENIR DE LOS GOBIERNOS MILITARES

¿Considera el Ejército que se encuentra en una situación duradera o solamente que asegura un intermedio en un momento difícil? A pesar de las proclamaciones oficiales que afirman el carácter provisional de los Gobiernos.

(10) Fue asesinado durante el *putsch* que finalmente fracasó el 17 de abril de 1967. Los autores de esta insurrección, el teniente Arthur y el subteniente Poku Yeboa fueron condenados a muerte, con posterioridad.

(11) Un Decreto de 17 de enero de 1966 suspendió la cláusula constitucional que creaba el puesto de Presidente de la República y suprimió los artículos de la Constitución de 1963 referentes al Parlamento, al puesto de primer ministro y los relativos al establecimientos de Gobiernos, *Premiers* y Cuerpos legislativos regionales.

(12) El coronel Gowon se apoya en los gobernadores militares de las regiones que son originarios de éstas y en los jefes de la policía federal.

militares, es lícito preguntarse si el Ejército no se sentirá tentado, u obligado a conservar el Poder.

Siendo rica en ejemplos la experiencia latinoamericana, se puede poner en duda la opinión del Presidente Nasser que, en una entrevista celebrada en marzo de 1966, declaraba: «Esos golpes de Estado militares (en Africa negra) no darán apenas resultado. Los militares no tienen experiencia política y las economías son demasiado pobres para hacer frente a las esperanzas del pueblo. No pueden durar.»

A) PROCLAMACIÓN DEL CARÁCTER PROVISIONAL

A diferencia de la experiencia nasseriana y de la del Gobierno del mariscal Abbud en Sudán (que no se había planteado nunca el problema de asignarse un término, vago o preciso, aunque se habían realizado algunos esfuerzos para crear instituciones regulares, cuando no democráticas), los nuevos regímenes militares proclaman su carácter provisional: es este un principio común.

Por las medidas tomadas, parecen incluso buscar su asentamiento en una especie de pacto concluido explícita o implícitamente con algunas corrientes políticas.

Así se inicia un período en el que el aparato estatal ya no será ejercido por instituciones políticas representativas. Este fenómeno se trasluce ya en las medidas adoptadas.

Medidas adoptadas: el ejercicio del Poder

El ejercicio del Poder político por el Ejército es ya una realidad. Desde este momento se plantean dos cuestiones: ¿qué medidas han sido adoptadas? ¿Con qué espíritu se hace uso de este Poder: con un espíritu progresista o, por el contrario, con un espíritu conservador?

a) *Medidas adoptadas en materia de política interior.*—En Ghana, el Consejo Nacional de Liberación ha reemplazado a los jefes de región por Comités militares y reorganizado la administración, que ha depurado sistemáticamente, sin pronunciar, sin embargo, pena capital. Ha implantado, a principios del mes de junio de 1966, un Comité encargado de elaborar una nueva Constitución. En el plano económico, los dirigentes de Accra, después de su acceso al Poder, se han comprometido en la vía del camino liberal (del socia-

lismo al capitalismo). Unos días después del *putsch*, el general Ankrah anunciaba el abandono del plan septenal de desarrollo por un período de dos años y prometía no realizar ninguna nueva nacionalización. Después, a principios de julio de 1966, decidía incluso desnacionalizar nueve Empresas.

Simultáneamente se adoptaban numerosas medidas de austeridad: éstas afectaban a varios ministerios, implicaban la reducción de efectivos de grandes servicios nacionales y provocaban la reducción de dieciséis a once del número de oficinas en el extranjero de las Ghana Airways, Empresa deficitaria.

Se intentaban severos controles financieros bajo la dirección de un Comité económico, animado sobre todo por Albert Adamako, partidario decidido de un sistema liberal. Gracias a diversas reducciones, el déficit presupuestario debería ser reducido en principio de treinta millones a cinco millones de libras.

Del mismo modo, los dirigentes de Accra se preocuparon de la deuda exterior que estaba evaluada en cerca de 200 millones de libras. Después de haber solicitado la reunión en Londres de los representantes de catorce países acreedores, obtuvieron de estos últimos una moratoria que les permitirá suspender todo pago durante algunos meses.

b) *Medidas adoptadas en materia de política exterior.*—La política extranjera que siguen estos Gobiernos militares es favorable en general a las potencias occidentales. Inmediatamente después de los golpes de Estado sobrevenidos en Dahomey y en Ghana, se rompieron las relaciones con la China comunista y los diplomáticos chinos han sido expulsados de estos países. El teniente coronel Edayama, en Togo, no ha cambiado de actitud respecto al Consejo de la Entente favorable a las potencias occidentales y se ha dirigido a Abidjan en agosto de 1967.

Con ocasión de la crisis de julio-agosto de 1967 que le ha enfrentado a los mercenarios, el coronel Mobutu se ha beneficiado del envío de aviones de transporte del Ejército del Aire americano. Y sus relaciones, demasiado cordiales con los Estados Unidos y sobre todo con Israel, parecen ser el motivo de la repugnancia que manifiesta el coronel Bumedien a entregarle a Tshombé.

Por lo que se refiere a los Estados francófonos del Africa occidental, algunos observadores han pretendido que la influencia de los servicios secretos franceses (S. D. E. C.) eran allí particularmente fuerte. Esta observación no es suficiente para explicar que uno u otro golpe de Estado militar ocurra en tal país y no en tal otro. Pero es de señalar que no se ha producido ningún golpe de Estado militar en los Estados más progresistas como Guinea o Malí, aunque haya fracasado una tentativa de este género en el Congo Brazzaville.

B) LA REALIDAD DE UN PODER DURADERO

Sea como fuere, el Poder político del Ejército es una realidad. Y, al final del período transitorio, el Ejército, consciente de su poder, puede desplegar su acción en dos direcciones muy diferentes: bien convertirse en el «tutor» del Poder civil, bien conservar el Poder.

Es muy difícil todavía determinar el porvenir de los Ejércitos nacionales en las jóvenes Repúblicas africanas. Estos Gobiernos no han alcanzado todavía su «velocidad de crucero». Por el momento, no podemos apenas más que buscar los datos del problema. Quizá podamos extraer así algunas tendencias para el porvenir.

En esta óptica se pueden concebir tres posibles actitudes de los militares respecto al Poder civil. La primera consiste en una sumisión definitiva con respecto al Poder civil, no interviniendo el Ejército en los conflictos políticos más que a instancia de aquél. Este es el concepto normal de los Estados occidentales: el Ejército no tiene misión extramilitar propia, el Ejército obedece. Se puede dudar que el Ejército africano adopte esta actitud. A diferencia del Ejército de los países occidentales, cuyo papel esencial es la defensa de la seguridad exterior, el Ejército africano tiene como primera misión la seguridad interior. En una medida más o menos amplia, ha sido, y será, conducido a inmiscuirse en los problemas de orden interior, pero esta intromisión puede efectuarse en grados variables. Según el concepto *nasseriano* el Ejército puede asumir definitivamente la responsabilidad de los asuntos del Estado. El Ejército manda entonces políticamente. Pero si varias razones explicarían la adopción de este concepto por los Ejércitos africanos, otras militan también en favor del mantenimiento duradero del Ejército en el Poder, a la vez tutelar y fiador, en el caso de que el ejercicio «formal» del Poder fuera entregado a los civiles. De esta situación se desprende un cierto número de consecuencias muy importantes para el equilibrio político y social de toda el África negra.

1. *El Ejército, grupo de presión particular*

Incluso si se vuelve a la fórmula del Gobierno civil, los jefes de estos Gobiernos no estarán inmediatamente en condiciones de eliminar a aquellos que les han entregado el Poder. Permanecerán como tributarios de aquéllos a quienes deben sus puestos.

Esta situación será tanto más precaria en cuanto que los militares, que

habrán representado un papel considerable en el pasado, experimentarán muchas dificultades en abstenerse de toda actividad ulterior. Esta situación se produjo en Dahomey, donde el coronel, después general, Soglo, intervino en dos ocasiones en la vida política.

Los Ejércitos se encontrarán muy bien situados para erigirse, cada vez con más frecuencia, en tutores de un Poder civil aparente, ejerciendo sobre él incesantes presiones, discretas o indiscretas, no dejando más que un escaso margen de libertad al Gobierno civil para las cuestiones secundarias.

El Ejército se aficionará a actuar como un grupo de presión entre otros muchos, pero un grupo de presión al que la posesión de medios materiales irresistibles (armas automáticas ligeras, grupos de intervención tales como comandos o unidades de paracaidistas) confiere una eficacia particular.

También puede presentarse como «tutor» o «usurpador» del Poder. La situación en los países de África negra le ofrece condiciones favorables.

a) *Predominio de las funciones de seguridad interior sobre las funciones de defensa nacional.*—Ante la carencia de Gobiernos, se ofrece continuamente al Ejército la ocasión de intervenir. Este se siente tanto más tentado a aprovechar la ocasión cuanto que, en los países subdesarrollados, no tiene como función principal asegurar la defensa nacional.

En África, siendo inexistentes las funciones «normales» o militares de un Ejército, éste se siente inclinado a adjudicarse las que le sugieren la deficiencia del Poder político y las fuerzas sociales inorganizadas.

b) *Condiciones favorables referentes a las condiciones intrínsecas del Ejército.*—El Ejército es un lugar de mezcla étnica, social y de unificación nacional. Indiscutiblemente, el Ejército presenta un cierto número de características que juegan en favor de una intervención en los asuntos de los Estados jóvenes.

El Ejército, como tal, está en condiciones de resolver el problema del orden. Contribuye a atenuar las tensiones tribales, impone un cierto rigor moral y sus jefes son menos sensibles a los peligros de la corrupción o de la concusión que los hombres políticos. Además el Ejército constituye un cuerpo organizado, sometido a una jerarquía, a una disciplina, a tradiciones heredadas de los antiguos Ejércitos coloniales. Todas estas circunstancias ponen al Ejército en condiciones de imponer su voluntad a masas desorganizadas o indiferentes.

¿Pero todos esos elementos positivos son suficientes para poner a los jefes militares en condiciones de resolver los delicados problemas de orden econó-

mico y social que se plantean a los jóvenes Estados africanos? ¿Será el Ejército un factor de equilibrio y un instrumento susceptible de favorecer el desarrollo económico o constituirá una fuerza de inercia y una nueva clase que trate de confiscar en su único provecho las ventajas del Poder?

A este respecto existe un precedente, un caso de régimen militar puro, del que se puede hacer el balance puesto que la experiencia ha finalizado en octubre de 1964; se trata del Sudán (ex anglo-egipcio). El Ejército ha conservado allí el Poder durante seis años, bajo la dirección del mariscal Abbud, y ha dispuesto, por lo tanto, de un lapso de tiempo apreciable para poner remedio a los males que había denunciado y de los que había hecho responsables a los políticos.

Ciertamente, el Ejército resolvió un problema de política exterior que era acuciante en 1958: el de la fusión con Egipto o el mantenimiento de la independencia nacional. Consolidó la existencia separada del Sudán, mientras que la inestabilidad gubernamental anterior amenazaba con favorecer las pretensiones anexionistas del Presidente Nasser. Pero los jefes militares fracasaron totalmente en sus intentos destinados a reformar los asuntos interiores. Desde que terminó el gobierno militar, reaparecieron los partidos políticos incluso sin haber cambiado de nombre. Las mismas personalidades políticas han recuperado su papel, con la excepción del antiguo jefe del Umma, Abdallah Khalil, demasiado comprometido en la realización del golpe de Estado. El nuevo jefe del Umma es Mohammed Mahgoub. Alí Ramman continúa dirigiendo el P. D. P., Ismaíl el Azhary el partido nacional-unionista. Como se ha dicho (13), el régimen de gobierno militar «no ha detenido las evoluciones naturales». De este modo, las fuerzas sindicalistas han continuado desarrollándose.

El Gobierno militar «solamente ha suspendido el juego de las fuerzas políticas sobreimponiéndose a él. Se ha mostrado provisional por esencia». Así se comprobaría, por lo que se refiere al Sudán, la observación de Leo Hamon: «En sus intervenciones el Ejército a la postre no es ni tan culpable ni tan idóneo para remediar la crisis social».

2. Consecuencias límites

Sin embargo no siempre hay que ser tan pesimista cuando se trata de emitir un juicio sobre la experiencia de los Gobiernos militares en Africa negra.

(13) *Premes*, págs. 48-49.

Es cierto que, en el momento presente, la reiteración de los golpes de Estado no puede por menos de reforzar, un poco en todas partes, la tentación de intervenir en el espíritu de los jefes militares. Así se explica el golpe de Estado militar del capitán Micombero ocurrido en Burundi el 28 de noviembre de 1966, y el provocado en Togo el 13 de enero de 1967 por el coronel Kleber Dadjo, antiguo jefe del Gabinete militar del Presidente Grunitsky (14). Resulta bien evidente que la existencia de un partido único o de un partido dominante, el recurso a elecciones falseadas con carácter plebiscitario no permiten proceder a mutaciones pacíficas en el ejercicio del Poder en estos jóvenes Estados.

En consecuencia, si el desplazamiento brutal de varios Jefes de Estado africanos por el Ejército retiene hasta tal punto la atención de los observadores, no es solamente porque hace desaparecer de la escena política a personalidades conocidas, incluso prestigiosas como el doctor Nkrumah, apóstol del panafricanismo, sino, sobre todo, porque se muestra como el único medio de transmisión del Poder (15).

Este relevo, realizado por los jefes militares, no constituye necesariamente una puerta abierta a la anarquía. Se trata de un período de transición que siguió a ciertos excesos (lujo ostentoso, intrigas, corrupción, nepotismo y favoritismo tribal) cometidos por los miembros de la primera generación de hombres políticos africanos.

Si los conflictos entre generaciones en el seno del Ejército no se traducen en conflictos violentos entre oficiales superiores y oficiales subalternos, es muy lícito pensar que esta fase de transición será útil con dos condiciones. Por una parte es necesario que el Ejército prepare a la segunda generación para ejercer pronto las responsabilidades del Poder y organizar ella misma elecciones libres, primero en el plano local y regional, después en el plano nacional.

Por otra parte es necesario que favorezca las reagrupaciones regionales de una forma flexible. Porque los Estados existentes, sobre todo en el oeste africano, son de dimensiones demasiado restringidas para constituir entidades económicas viables. A este respecto, el coronel Gowon está mejor situado, en el plano del interés superior de una Nigeria unificada, que el coronel Ojukwu, jefe del Estado insurrecto de Biafra (ex Nigeria del Este). Su decisión de constituir doce Estados federados, si bien ha sobrevenido tardíamente,

(14) Después cedió el Poder al teniente coronel Edayama.

(15) Como ha dicho HOROWITZ en su obra *Three Worlds of development*, Nueva York, 1966, pág. 262: «El único Poder susceptible de compensar el carisma del partido único en el Tercer Mundo es el carácter burocrático del Ejército.»

permitía poner un término a la hegemonía de la antigua región del Norte, cuya extensión geográfica y población (cerca de treinta millones de habitantes) constituían una amenaza permanente para el equilibrio político de Nigeria.

GILBERT TIXIER

R É S U M É

Les régimes de pouvoir personnel où le Gouvernement militaire s'incarne en un chef prestigieux, se caractérisent par une action indubitable contre la démocratie classique et ses règles impersonnelles de régime représentatif. La première partie de cet article est consacrée à l'analyse de l'implantation de gouvernements de ce genre en Afrique.

1) *L'origine.* Les causes diffèrent selon les pays, mais l'existence d'une crise, manifeste parfois (Nigeria, Congo, etc.), latente d'autres (Ghana) en est le commun dénominateur. 2. *Les modalités de la prise de pouvoir:* l'Armée est souvent appelée par les non militaires pour qu'elle affermissse l'ordre dans l'Etat; souvent aussi ce sont les militaires eux-mêmes qui ont conscience du besoin d'agir. Le succès qui couronne d'ordinaire ces coups de force est dû à l'usure du pouvoir ou à l'insuffisance des structures que l'Etat pourrait opposer à l'Armée. 3) *La Structure.* Le problème de la composition est important puisque l'efficacité du Gouvernement dépendra de la cohésion. Que se Gouvernement soit monolithique ou mixte, le rôle des militaires est toujours prépondérant pour des raisons technocratiques aussi bien que politiques ou ethno-régionales. 4) *L'Organisation.* Le régime militaire n'est en réalité qu'un régime administratif, l'ensemble du dispositif bureaucratique s'axant sur les instruments de maintien de l'ordre, Armée et Police.

Analyse est faite, dans la seconde partie, de l'avenir des Gouvernements militaires, car l'on est fondé à se demander si l'Armée ne se verra pas tentée ou obligée à conserver le pouvoir. Les nouveaux régimes militaires ont proclamé dès le début leur caractère provisoire, mais les mesures arrêtées par eux, dans les domaines intérieurs et extérieurs, semblent plutôt viser à assurer leur prise de pouvoir. Quel que soit le pouvoir politique de l'Armée, il n'est pas moins une réalité et il est fort difficile de déterminer l'avenir des Armées nationales dans les nouvelles Républiques africaines.

L'auteur étudie finalement l'attitude possible des militaires vis-à-vis du pouvoir civil et les avantages et inconvénients que les différentes formules qui pourraient être adoptées, supposeraient pour ces jeunes Etats africains.

S U M M A R Y

Regimes of personal power where a military government is represented by a renowned leader, are characterized by an inevitable reaction against classical democracy and its impersonal rules of a representative nature. This article analyzes in a first part the introduction of this type of government in Africa.

1) Origin. The causes are different according to the different countries involved, but in all of them there is a common factor and that is the existence of a crisis, sometimes manifest (Nigeria, Congo, etc.), and at others latent (such as Ghana). 2) Ways of takeover of Power: sometimes the Army is called upon by civilians to reinforce law and order of the State; at other times the armed forces themselves go into action. The accustomed success of the coups d'état comes from the weakening of the power or from an insufficiency of State structures that are able to oppose the Army. 3) Structure. The problem of composition is important because the effectiveness of the Government depends on cohesion. Whether this problem is monolithic or compound, the preponderant position of the armed forces is outstanding, which is due as much to technocratic reasons as to political and ethno-regional reasons. 4) Organization. A military regime is in fact an administrative regime in which the entire body of the bureaucratic apparatus is organized around the centrepoint which is combined by the instruments of maintenance of law and order, namely the Army and the Police.

The second part of the article deals with the future of military governments as one is quite right in wondering whether the Army will not feel tempted or obliged to keep the Power. The new military regimes proclaim in principle their provisional nature, but judging by the measures adopted regarding home and foreign policy they appear in fact to be seeking a way to remain in Power. Be that as it may, the political power of the Army is a fact and it is very difficult to determine the future of the national armies in the new African Republics.

In conclusion, the author analyzes the possible attitudes of the army with respect to civilian power and the advantages and inconveniences which the different formulae to be adopted could mean for the young African States.