

LA CONFERENCIA MINISTERIAL AFRO-ARABE DE DAKAR

Las relaciones entre el Africa negra y el mundo árabe se han caracterizado históricamente por su ambivalencia.

Mutualmente influidos, el Africa subsahariana ha recibido en gran parte la religión islámica, se siente vinculada a los grandes centros culturales de aquélla, al propio tiempo que tiene conciencia de una pasada y secular explotación.

Sienten ambos mundos su común pertenencia a un mismo grupo geográfico y político —por su tercermundismo y no-alineación—, pero con plena conciencia de sus diferencias y, en no pocas ocasiones, agudas contradicciones económicas y nacionales.

Sus coincidencias políticas se acentúan a la par que su tercermundismo, que acusan progresivamente las Conferencias de los Estados africanos¹, como las de la OUA o de su Comité de Liberación; la VI Conferencia Panafricana o las de jefes de Estado del Africa central y oriental, en que su posición contraria a Israel, al que incluyen entre sus enemigos natos, conjuntamente con Rhodesia, Africa del Sur y —en el pasado— el colonialismo portugués, viene a coincidir con la actitud de la Liga Arabe, que a su vez se aproxima a la de la OUA en un proceso similar.

Esta coincidencia, a la par que las contradicciones entre ambos grupos, unido al deseo de superarlas, van a ponerse de manifiesto al producirse en octubre de 1973 la guerra del Yom Kippur y la subsiguiente «crisis del petróleo».

Los países africanos con unanimidad casi total rompen relaciones diplomáticas con Israel y adoptan una inequívoca actitud pro árabe en los organismos internacionales que, dado su número, podemos calificar de decisiva.

Pero la guerra de 1973 tiene como corolario la «crisis del petróleo», como consecuencia de la cual —amén de algún caso aislado de em-

¹ Empleamos el término «Estados africanos» para referirnos a los del Africa negra, aunque varios de ellos son al propio tiempo miembros de la Liga Arabe.

bargo que afecta a los países que recibían aquel producto a través de la RSA—se produce con carácter general el aumento de precios de los hidrocarburos, lo que incide muy negativamente en los Estados africanos, la mayoría de escaso nivel de desarrollo y carentes de petróleo, a excepción de Nigeria, Gabón y la República Popular del Congo, además de Angola, en aquella época todavía bajo dominio portugués.

Tal situación es comprendida claramente por los Estados árabes desde el primer momento, por lo que deciden adoptar medidas que neutralicen, al menos parcialmente, los efectos negativos de la crisis del petróleo en unos países que tácitamente han sido sus aliados.

Actitud que plasmará en la «cumbre» árabe que se reúne en Argel el 26 de noviembre de 1973².

Entre otros temas tratados en la reunión destacó el de sus relaciones y ayuda a los Estados africanos.

En una de las declaraciones aprobadas en la misma se expresó el agradecimiento de los países árabes por la actitud de los africanos en la guerra de octubre y su apoyo a la lucha de éstos por la liberación nacional y el progreso económico contra el imperialismo y el racismo.

Como medidas concretas de apoyo a las naciones africanas se adoptaron las siguientes:

1. A iniciativa de Kuwait se decidió la creación de un Fondo de Desarrollo para compensar a los Estados africanos por las pérdidas económicas sufridas o que pudiesen sufrir en el futuro como resultado de su ruptura con Israel.

2. Mantener la cooperación política afro-árabe ampliando el número de las representaciones diplomáticas árabes en las naciones africanas.

3. La ruptura de toda clase de relaciones—políticas, consulares, económicas y comerciales—con la RSA, Rhodesia y Portugal, y, en consecuencia, prohibir la exportación de petróleo árabe a estos tres países, y

4. Consolidar y ampliar la cooperación económica, financiera y cultural entre los árabes y sus aliados africanos, que se concretó en la creación de un «Banco Árabe para el Desarrollo Económico Africano» (ABEDIA), con el objetivo fundamental de neutralizar los efectos negativos para las naciones africanas del aumento de los precios

² Sólo estuvieron ausentes de la misma Libia, Irak y la OLP por su disconformidad con las conversaciones de paz—o, mejor, de armisticio—que se iniciaron pocos días después.

del petróleo, cuyo capital inicial ascendía a 100.000.000 de dólares estadounidenses, pronto ampliado a 200.000.000 de dólares estadounidenses.

Sin embargo, la naturaleza de esta institución, sus funciones limitadas a ofrecer préstamos y no donaciones a fondo perdido y lo reducido de su capital, comparado con el ingente costo suplementario de las importaciones de petróleo en los países africanos hizo que el mismo fuese objeto de duras críticas en aquellos³, que por otra parte, juzgaban que sus funciones eran paralelas e iguales a las del Banco Africano de Desarrollo (ADB)⁴.

Para conseguir potenciar al máximo, ampliar y encauzar la eventual ayuda económica árabe, en la VIII sesión extraordinaria del Consejo de Ministros de la OUA, celebrada en Addis Abeba del 19 al 21 de noviembre de 1973—cinco días antes de la «cumbre» árabe de Argel—se decidió crear una Comisión Especial de los Siete, constituida por los ministros de Relaciones Exteriores de Sudán (que ocupaba la presidencia), Ghana, Mali, Camerún, Tanzania, Botswana y Zaire⁵.

El Comité de los Siete celebró su primera reunión en Addis Abeba el 28 y 29 de diciembre de 1973, acordando en la misma:

1. Estudiar los efectos del embargo del petróleo en los Estados africanos miembros de la OUA.
2. Designar un subcomité compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores de Tanzania, Botswana y Sudán, para que conjuntamente con el secretario general adjunto de la OUA se entrevistase con el secretario de la Liga Árabe en El Cairo.
3. Celebrar una reunión conjunta del comité y la Liga Árabe en el Cairo en el mes de enero.
4. Estudiar las fórmulas más adecuadas para que todos los Estados africanos afectados recibiesen petróleo, y
5. Entregar a la OUA un informe sobre el Banco Árabe para el Desarrollo Económico Africano y sobre el Fondo Especial Árabe para África.

³ *Africa Contemporary Record 1974-75*, Londres, 1975, p. A-104.

⁴ Véase artículo del autor sobre este tema en el número 133 de esta REVISTA (mayo-junio 1974).

⁵ Para comprender tal actitud es preciso tener en cuenta que casi la totalidad de los Estados africanos reciben ayuda económica de sus antiguas metrópolis y de otras fuentes, a veces en proporción muy considerable a su PNB, sin exigir de los países africanos contrapartida alguna, y estimaban en consecuencia que su apoyo a la causa árabe exigía por parte de estas naciones un trato de favor y no un aumento en el precio del petróleo en ellas adquirido.

Ambas facilidades representaban 400.000.000 de dólares estadounidenses, cifra reducida en relación con las necesidades de los países africanos ante el impacto en los mismos de los aumentos en el precio del petróleo, por lo que los dos años siguientes serán testigos de una campaña continua por parte de los Estados africanos para conseguir el aumento de esta ayuda y el mejoramiento de las condiciones en que la misma se ofrecía, que conseguirá éxitos sustanciales.

En la reunión del Consejo de Ministros de la OUA celebrada en Mogadicho en junio de 1974 se decidió solicitar de los países árabes que su fondo de ayuda tuviese carácter de *revolving fund* en lugar de utilizarse para realizar préstamos y que se otorgase prioridad a la ayuda a las naciones sin salida al mar y a las afectadas por la sequía saheliana. Proponiendo que los fondos árabes de ayuda debían ser administrados no por los países donantes, sino quedar depositados indefinidamente, tanto el capital como los intereses, en el ADB para uso exclusivo de los Estados africanos.

Se decidió estudiar detenidamente el criterio para la distribución de los créditos y, por último, los productores africanos de petróleo, como Nigeria y el Zaire, fueron también invitados a contribuir al Fondo.

Las entrevistas de El Cairo no se juzgaron satisfactorias por el Comité de los Siete por considerar que la contrapartida ofrecida por los árabes era a todas luces insuficiente en relación con la ayuda prestada por los Estados africanos en la crisis del Oriente Medio, llegando Zambia y Ghana a proponer la disolución del Comité ante lo que estimaban el fracaso de sus gestiones.

En una nueva reunión de éste celebrada en Dar es Salaam del 14 al 16 de agosto de 1974 se decidió adoptar en relación con la ayuda económica árabe las siguientes medidas, que en parte confirmaban los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros de la OUA en Mogadicho dos meses antes:

a) Proceder al estudio de la distribución del Fondo Árabe de Ayuda y buscarla igualmente de los demás Estados no árabes productores de petróleo.

b) Que el Fondo fuese administrado por el Banco Africano de Desarrollo y que los préstamos tuviesen carácter concesional, siendo por cinco años con un interés anual del 1 por 100.

c) Solicitar ayuda a los tres países independientes del África negra productores de petróleo⁶.

⁶ Sólo la ofreció Gabón por un total de 500.000 dólares estadounidenses.

LA CONFERENCIA MINISTERIAL AFRO-ARABE DE DAKAR

d) Hacer una distribución del *revolving fund* entre los Estados más afectados por los aumentos de precios de los productos petrolíferos⁷.

Tales acuerdos no fueron aceptados por los negociadores de la Liga Árabe, que decidieron enviar varias misiones a las distintas capitales africanas a fin de conseguir un compromiso, sin que ni ésta ni otras gestiones llegaran a acallar las protestas de los Estados africanos, ni consideraran éstos suficientes las nuevas instituciones de ayuda árabe-africanas ni el monto de las mismas, estimando que la parte más considerable de tal ayuda se encauzaba por los Estados árabes a aquellos más afines a ellos por motivos étnicos, políticos o religiosos.

Con vistas a potenciar al máximo tal ayuda, la OUA, en su reunión ministerial de Addis Abeba en febrero de 1975, estableció un Comité Coordinador para la Cooperación Arabo-africana, compuesto de doce miembros⁸, que venía a sustituir al de los siete y presidía el ministro de Relaciones Exteriores de Tanzania.

El Comité celebró su primera reunión en Rabat en junio de 1975, con asistencia de representantes de la OUA y de la Liga Árabe, redactando un proyecto de bases de cooperación entre ambos grupos de países para ser sometido a la primera reunión conjunta que se realizase a nivel de jefes de Estado, a la que correspondería estructurar e institucionalizar tal cooperación en forma definitiva. «Cumbre» cuya celebración, varias veces aplazada, está prevista para el año 1977.

Por otra parte quedó constituido un Comité mixto, integrado por 24 miembros de rango ministerial, a razón de doce por cada grupo, bajo la dirección de los dos secretarios generales, el de la Liga Árabe y el de la OUA, que redactó un programa de acción conjunta, que fue sometido a la reunión de jefes de Estado de la OUA en Kampala y de la Liga Árabe en Mogadicho, celebradas al mes siguiente.

El proyecto preveía la cooperación comercial financiera, científica, tecnológica, cultural, económica y diplomática, institucionalizándola sobre la base del respeto mutuo a la soberanía nacional, la independencia, seguridad e integridad territorial de todos los Estados de ambos grupos; condenaba la agresión, ocupación o anexión de cualquier territorio por la fuerza; expresaba su apoyo a los movimientos de

⁷ Se acordaba que Tanzania y Etiopía podrían disponer hasta de un máximo de 14.200.000 dólares estadounidenses; Zambia, de 12.700.000; Zaire, de 12.400.000; Marruecos, de 11.800.000; Uganda, de 11.300.000; Sudán, de 10.800.000, etc.

⁸ Argelia, Botswana, Burundi, Camerún, Egipto, Ghana, Mali, Senegal, Sierra Leona, Sudán, Tanzania y Zaire.

liberación árabes y africanos, al principio de no intervención en los asuntos internos de los países respectivos y a la lucha común frente a la explotación.

En los meses siguientes y a satisfacción mayor, si no completa, por parte de los países africanos se acusó una creciente ayuda económica árabe a los mismos⁹.

En la reunión del Consejo de Ministros de la Liga Árabe¹⁰, celebrada en El Cairo del 15 al 19 de marzo de 1976, se acordó convocar una conferencia conjunta de ministros de Relaciones Exteriores de los países árabes y africanos en Dakar el 19 de abril, en la cual se discutiría la cooperación entre ambos grupos y se determinaría la fecha de la futura conferencia de los mismos a nivel de jefes de Estado.

En dicha reunión se adoptaron diversas resoluciones, entre las que nos interesan las siguientes:

- a) Apoyo a los movimientos africanos de liberación.
- b) Criticar duramente a Francia por sus relaciones con los países de régimen minoritario en el cono sur del continente y por continuar la ocupación de Mayotte en las Comores, archipiélago que pocos meses antes había proclamado su independencia; y
- c) Se renovó el compromiso de continuar el boicot económico contra Rhodesia, la RSA y Africa del Sudoeste, bajo administración de esta última.

Acuerdos que, aunque de carácter estrictamente político, coincidían plenamente con la línea seguida por los Estados africanos sobre estos temas.

Tal como se había proyectado, la I Conferencia Ministerial Afro-Árabe se celebró en Dakar del 19 al 21 de abril del presente año.

⁹ Hasta marzo del presente año, y con cargo al Fondo, Tanzania había recibido 7.100.000 dólares; Zaire, 6.200.000; Ghana, 4.400.000; Mali, 3.900.000; Uganda, 5.600.000, etc. Asimismo se concedió a Mozambique un crédito especial de 6.000.000 de dólares en condiciones concesionales con diez años de plazo de gracia, veinticinco años de amortización y 1 por 100 de interés anual. Señalemos que este último tipo de condiciones suele ser normal en la ayuda gubernamental de los países europeos a los africanos.

¹⁰ La Liga Árabe, como es bien sabido, se creó en 1945; conforme los países de esta zona cultural—ya que su base es ésta más que la puramente étnica—van obteniendo su independencia se integran en ella, hasta formar parte de la misma en la actualidad 21 Estados. En 1950 se estableció su Consejo Económico, cuya primera reunión se celebra en 1953, y en 1962 firma el Acuerdo de Unidad Económica Árabe. En forma progresiva, el creciente poder económico de los miembros de la Liga se usa para sus objetivos políticos y contribuye a darle su gran fuerza actual.

LA CONFERENCIA MINISTERIAL AFRO-ARABE DE DAKAR

Estuvieron representados en la misma los 47 Estados miembros de la OUA y los 21 de la Liga Árabe¹¹, así como de los Bancos Africano y Árabe de Desarrollo y diversos Movimientos de Liberación, incluida la OLP.

La Conferencia fue inaugurada con un discurso del mandatario senegalés, señor Senghor, en que propugnó la unión entre la Liga Árabe y la OUA, el reforzar la cooperación afro-árabe en África y la creación de un Tribunal de Arbitraje, con jurisdicción en todo el continente africano, para la solución pacífica de las diferencias entre los Estados del mismo, señalando que «es irritante admitir que concedemos más importancia al TJI de La Haya que a nuestras propias instituciones de conciliación y arbitraje». Como una de las razones para la creación de tal Tribunal mencionó la carrera de armamentos en África, aunque «en la mayoría de los casos nuestros conflictos no son con Estados de fuera de lo que yo denomino continente afro-árabe».

El ministro de Relaciones Exteriores de Bahrain, presidente del Consejo Ministerial de la Liga Árabe, respondió a dicho discurso, abundando en las tesis del mismo al afirmar que los Estados de ambas organizaciones «se veían obligados a derrochar sus recursos y riquezas para adquirir armas», por lo que debían unificar sus esfuerzos para la defensa de sus países.

En el curso de las sesiones el representante de Liberia, presidente del Consejo Ministerial de la OUA, propuso que ambos grupos adoptasen medidas «efectivas, positivas y rápidas» de colaboración, que concretó el secretario general de la organización al proponer la creación de una Oficina Afro-Árabe para la Cooperación y el Desarrollo y la adopción de una «Década de la Cooperación», en el curso de la cual la referida oficina promovería el desarrollo africano con la ayuda de los organismos existentes, como el ADB o el ABEDIA.

La Conferencia concluyó adoptando un Programa de Acción, vinculante para los Estados miembros de las dos organizaciones participantes en la misma y basado en el Documento de Argelia aprobado en la IV Conferencia de países no-alineados, celebrada en Argel en septiembre de 1973, que se concreta en una Carta de Cooperación de ocho puntos, en cuya virtud los Estados asistentes, «con el común deseo de promover la cooperación en los campos económico y social», acordaron:

¹¹ Nueve de estos Estados, por estar situados en África, son también miembros de la OUA. Por ello el número total de los representados en la Conferencia fue de 59.

1. Reafirmar el respeto a la soberanía, seguridad, integridad territorial e independencia política de los otros países.
2. Aceptar la igualdad de los Estados.
3. Respetar la soberanía de los Estados y los pueblos sobre sus recursos naturales.
4. Comprometerse a una política de no agresión y a no aceptar la ocupación o anexión de otros territorios por la fuerza.
5. Comprometerse a no intervenir en los asuntos internos de otros Estados.
6. Salvaguardar los intereses mutuos sobre la base de la igualdad y reciprocidad.
7. Llegar al arreglo pacífico de las diferencias y conflictos en un espíritu de tolerancia; y
8. Apoyar la lucha común contra la dominación, el racismo y la explotación en todas sus formas.

Se encargó igualmente a los secretarios generales de ambas organizaciones, en colaboración con el ADB, el ABEDIA y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa, el realizar estudios de los mercados árabes y africano a fin de promover el comercio mutuo.

Se acordó también que en la próxima Conferencia Afro-Arabe de Jefes de Estado se estableciese una Comisión Permanente Conjunta para supervisar la cooperación y la ejecución de las decisiones aprobadas, el nombramiento de representantes permanentes en los respectivos Secretariados en El Cairo y Addis Abeba y el reconocimiento del carácter de observadores a las delegaciones de una de las organizaciones cuando en conferencias de la otra se discutan temas de interés mutuo.

Tanto estas propuestas como la Carta serán sometidas a la aprobación de la «cumbre» afro-árabe prevista para el año 1977.

En el discurso de clausura, a cargo del primer ministro senegalés, éste expresó su optimismo por los resultados obtenidos, señalando que «la cooperación afro-árabe constituye una parte integral de la cooperación internacional» y excitando a los Estados de ambos grupos a «tomar bajo su control real sus recursos naturales».

Los acuerdos se adoptaron por unanimidad, superando las contradicciones y distinta motivación, tanto por parte de los representantes de ambos bloques como en el seno de los mismos, patente a lo largo de la reunión, que solamente tuvo dos sesiones plenarias —la inaugural y la de clausura—, dedicándose el resto del tiempo a contactos intragrupo o bilaterales para superar sus diferencias.

LA CONFERENCIA MINISTERIAL AFRO-ARABE DE DAKAR

Por último, podemos claramente observar cómo en la reunión de Dakar han prevalecido las declaraciones políticas sobre las económicas—las que más interesaban a los países del Africa negra—y que las bases de la colaboración en este campo no han quedado enunciadas de una forma clara y específica.

Constituye, pues, esta Conferencia un jalón más en los contactos entre grupos económicos mundiales, tan frecuentes en los últimos años y consecuencia de la interdependencia nacional a escala mundial.

LUIS MARÍNAS OTERO

