

LA COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL

La Comunidad del Africa Oriental es actualmente, sobre todo dentro del Tercer Mundo, una de las Organizaciones Internacionales de mayor raigambre y actividades más diversas y numerosas.

Sus orígenes proceden de la herencia colonial británica, y en consecuencia prima en la misma lo pragmático sobre lo institucional; una larga tradición en la que los tres países miembros—Kenia, Tanzania y Uganda—han colaborado en una serie de actividades políticas, administrativas, técnicas, culturales, etc., le han dado unas notas propias que la diferencian claramente de Organizaciones Internacionales similares, tanto en otros Continentes como en el propio ámbito regional africano.

Tras el Tratado de Berlín de 1885, los británicos establecieron su hegemonía sobre Kenia y Uganda entre 1887 y 1895 por medio de la British East Africa Company, en forma similar a lo realizado en otras zonas de aquel Continente donde el Estado fue renuente a intervenir en forma directa en un principio, pero en 1895 el Gobierno británico toma sobre sí la responsabilidad de la administración de ambos territorios con la denominación de Protectorado de Uganda el uno y del Africa Oriental Británica, que comprendía la Kenia actual, el otro. Además, Gran Bretaña había establecido desde 1890 el Protectorado sobre Zanzíbar.

En aquella época, Tanganica¹ era administrada por Alemania, inicialmente también por una compañía colonial, y a partir de 1890, directamente por el Gobierno de Berlín.

Como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, dicho territorio fue ocupado por los Aliados, repartiéndose por el Tratado de Versalles entre Bélgica, que obtuvo las pequeñas pero pobladas provincias montañosas de Ruanda y Urundi, y la Gran Bretaña, a quien correspondió

¹ Coincidió aproximadamente con el actual territorio continental de Tanzania, utilizaremos el primer nombre tan solo al referirnos a hechos o acuerdos que afecten exclusivamente al mismo.

el resto del país; ambas regiones en concepto de Mandato de la Sociedad de Naciones.

Después de 1918 encontramos a Gran Bretaña instalada firmemente como poder hegemónico en el Africa Oriental, ejerciéndolo por medio de esas fórmulas múltiples, surgidas según las circunstancias de cada caso y adaptadas al medio en que se desenvuelven y a la fuerza mayor o menor de las autoridades tradicionales, que han sido tan frecuentes en el Imperio Británico, aunque sus detalles y evolución no sean, amén de lo prolijo, objeto de estudio en este lugar, en términos generales podemos resumirlos diciendo que en las cuatro décadas que transcurren entre la I Guerra Mundial y la independencia de las posesiones británicas del Africa Oriental, éstas estaban constituidas por: la Colonia de Kenia con una gran influencia política y sobre todo económica de los colonos blancos; el Protectorado de Uganda sobre una serie de Estados tradicionales; el Mandato—y luego Fideicomiso—de Tanganica,—administrados los tres por gobernadores nombrados por la Corona—y el Protectorado sobre el Sultanato de Zanzíbar, con amplia autonomía interna y un Residente británico.

Esta variedad de organizaciones y sistemas de Gobierno no dejará de influir en la evolución, fórmulas y amplitud de todos los intentos de integrar dicha región, dentro de la cual la herencia colonial—al igual que en otras latitudes—constituye uno de los factores de unidad más importante al llegar a la independencia en la pasada década.

* * *

En diciembre de 1901, tras de superar ingentes dificultades, se concluyó el ferrocarril que une la costa de Kenia con Uganda. Poco después se crea una administración unificada de sus servicios de carácter supraterritorial, tres años después—en 1905—se adopta una moneda común para Kenia y Uganda y en 1911 se establece la unión postal de ambos territorios.

Al convertirse Tanganica en Mandato británico, el artículo X del Acuerdo de la Sociedad de Naciones autorizaba expresamente a la Potencia mandataria a integrar el territorio en una unión aduanera, fiscal o administrativa con los adyacentes bajo administración británica, siempre que las medidas que se adoptasen con dicho objeto no fuesen incompatibles con las normas que regulaban el Mandato.

LA COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL

En 1917 se establece la unión aduanera entre Kenia y Uganda² a la que se incorpora a Tanganica en 1923; en 1921 entra en la zona monetaria común y en 1933 en la unión postal. De esta forma, en la tercera década del siglo se va produciendo por etapas la integración de las tres posesiones británicas—Zanzíbar, dado el carácter de su Protectorado, permanecerá al margen de este proceso hasta federarse con Tanganica en 1964— y surgen progresivamente una infraestructura y organismos comunes para una serie de servicios, amén de que la unión aduanera hacía de los tres territorios una sola entidad económica y un solo mercado.

Desde que Tanganica quedó incorporada al Imperio Británico el Gobierno de Londres se planteó la posibilidad de una mayor integración política de la zona que pudiese desembocar en una federación.

Para estudiar tales posibilidades se nombró en 1924 una Comisión Parlamentaria—la Comisión Ormsby-Gore— que visitó el Africa Oriental con este objeto.

La Comisión encontró resistencia a la idea federal tanto en Kenia, por la influencia de los colonos que temían ser controlados rígidamente desde Londres, como en Tanganica y Uganda, donde los medios locales recelaban el que la Federación provocase la inmigración masiva de colonos europeos a ambos territorios, con el correspondiente perjuicio para la población autóctona.

Por ello la Comisión aconsejó descartar por el momento la idea de llegar a una Federación, proponiendo, en cambio, consultas regulares de los gobernadores para coordinar su política y la administración de los tres territorios³.

La primera Conferencia de Gobernadores se celebró en 1926, en ella se creó un Secretariado Permanente con sede en Nairobi, y se acordó establecer una serie de instituciones de carácter técnico, centros de investigación agrícola veterinaria, un Secretariado de ferrocarriles, etc., embrión de los futuros «servicios comunes».

A partir de 1932 las reuniones de los gobernadores adoptaron periodicidad anual.

La idea de la Federación encontró el apoyo de los colonos británicos en Kenia, bajo la inspiración del gobernador sir Edward Grigg,

² El Tratado de Berlín, al establecer como zona de libertad comercial el centro de Africa, constituyó hasta finalizada la primera guerra mundial un obstáculo a la creación de unidades aduaneras, independientes o federadas, en la zona.

³ La Comisión Ormsby-Gore recomendó que tales reuniones lo fuesen igualmente con los gobernadores de Rhodesia del Norte y Nyasalandia y el residente de Zanzíbar, pero ello cayó rápidamente en desuso.

en la fórmula, favorable a sus intereses, de crear una Legislatura central elegida por los colonos europeos de los tres países.

Para examinar de nuevo las posibilidades federativas, el Ministerio de Colonias británico envió en 1927 una segunda Comisión, bajo la presidencia de sir Hilton Young, que redactó un informe igualmente negativo, aunque aconsejó el nombramiento de un alto comisario con autoridad sobre los tres territorios, proyecto que no llegó a tener efectividad por los cambios ocurridos en el Gobierno británico en 1929, poco después de la publicación del informe.

La idea de llegar a una mayor integración entre los tres países siguió en pie, por lo que en 1931 se creó en Londres una Comisión Parlamentaria para estudiar de nuevo el tema. La Comisión recibió a representantes de los distintos grupos raciales de la zona, llegando a la conclusión de que existía una gran hostilidad a la idea federal entre la población africana de Uganda y Tanganica, que prefería el gobierno lejano e indirecto de la Corona, que les permitía gran autonomía interna, a una Federación, donde el poder decisivo gravitaría hacia la minoría británica allí instalada; posición de la que se hace portavoz el kabaka de Buganda, uno de los monarcas «tradicionales» bajo protectorado británico.

La Comisión decidió que Rhodesia del Norte y Nyasalandia constituyesen una Organización Consultiva del Africa Central sancionando la inoperancia práctica de las reuniones de gobernadores, y descartando por todo el resto de la era colonial la integración de dichos territorios con los del Africa Oriental.

Entre tanto prosigue de forma constante y progresiva la integración regional: En 1940 se crea la Oficina del Impuesto sobre la Renta para los tres países; en el mismo año—estamos en plena guerra mundial—se reorganiza el Secretariado, creando un Consejo Económico Conjunto; las Oficinas de Administración Industrial; de Producción y Suministros, etc. Con ello surge poco a poco una Administración central «de facto», que carece de un auténtico poder propio, ya que legalmente la reunión de los gobernadores sólo tenía carácter consultivo, pero que en la práctica constituye una organización suprarregional con jurisdicción sobre una serie de sectores, que será institucionalizada después de la II Guerra Mundial.

* * *

Tal fue el proyecto del Gobierno británico en su «Documento Colonial» («Colonial Paper») número 191 de 1945, en el cual se recomienda

ba la creación de la Alta Comisaría—no de un alto comisario—para el Africa Oriental; de un legislativo central y de una administración única para los puertos y ferrocarriles de los tres territorios.

En 1947 se concretaron dichas recomendaciones, aceptadas por las tres Asambleas Legislativas, lo que plasmó en una «Order in Council» del mismo año que establece la Alta Comisaría del Africa Oriental, que comenzó a funcionar el 1 de enero de 1948.

La misma constituía ya una entidad interterritorial independiente, con su correspondiente aparato administrativo y no meramente, como hasta entonces, una reunión de representantes de los intereses territoriales asesorados por los funcionarios competentes.

La Alta Comisaría estaba constituida por los gobernadores de Kenia, Uganda y Tanganica, bajo la presidencia del primero, contaba con extensas facultades, dependiendo de ella el administrador, los secretarios de Justicia y Hacienda, el director general de Correos, el comisario de Transportes—todos ellos con sede en Nairobi—y el de Aduanas, con sede en Mombasa.

Constituía otra novedad la creación de una Asamblea Legislativa del Africa Oriental, que se reunió por primera vez en Nairobi el 6 de abril de 1948.

Dicha Asamblea estaba compuesta de siete miembros, que lo eran por razón de sus cargos en la Alta Comisaría; de tres miembros designados oficialmente a razón de uno por cada territorio y de 13 miembros «no oficiales», que representaban los distintos grupos étnicos del Africa Oriental, dada la índole del pacto colonial los de origen europeo constituían mayoría en la Asamblea, aunque fuese el grupo humano más reducido de la zona, inferior en número al árabe, hindustaní o africano.

Los poderes de la Asamblea eran limitados, tanto por su ámbito como por estar mediatizada por la Alta Comisaría y los Gobiernos territoriales.

El efecto más importante de esta institucionalización se produjo en los «servicios comunes» a los tres países, que quedaron bajo la jurisdicción de la Alta Comisaría, conformando una urdimbre que ligaba a los tres territorios de una forma estrecha en materias de mutuo interés y creaba una vinculación muy difícil de romper sin graves complicaciones económicas y administrativas, esta situación, nacida bajo la Alta Comisaría, se mantiene en sus líneas fundamentales hasta la actualidad.

Tales «servicios comunes» comprendían una gama de actividades en los campos más diversos: unas, de tipo sanitario—como los de la prevención de la lepra o el paludismo—; otras, de tipo cultural, como la Oficina de Publicaciones del Africa Oriental («East Africa Literature Bureau») o el Comité Interterritorial del Lenguaje y Oficinas de carácter regional encargadas de la Estadística, Pesquerías, Topografía, Refugiados, etc. La Alta Comisaría estableció también una Oficina en Londres.

Todas estas actividades eran financiadas por los tres Gobiernos, aunque contando con sustanciosas contribuciones de la Metrópoli.

Solo se exceptuaban dos de los servicios comunes; el de Puertos y Ferrocarriles y el de Correos y Telecomunicaciones, establecidos en 1949, que funcionaban como instituciones autónomas, que se autofinanciaban y organizaban con criterios comerciales.

Mientras funcionó la Alta Comisaría el tema de la Federación no fue abordado, coincidieron aquellos años con el cenit de la presencia europea en Africa, años de intenso desarrollo en todos los campos y en los que resultaba difícil prever lo próximo que estaba el final de la hegemonía política de Europa en el vecino Continente.

La propia población autóctona en su gran mayoría no había tomado conciencia de la rapidez con que se realizaba el proceso político. En 1953 el secretario británico de Colonias, en un discurso pronunciado en Londres, mencionó de nuevo la idea de una Federación del Africa Oriental, lo que fue suficiente para provocar disturbios en Buganda—el más importante de los reinos tradicionales de Uganda, bajo protección británica—y la deportación de su monarca. Todavía entre la población de origen africano existía el temor de una independencia bajo el Gobierno de la minoría blanca.

* * *

Dado su *status* de Fideicomiso, fue Tanganica el primero de los tres países que accedió a la independencia el 9 de diciembre de 1961.

Ya el año anterior, cuando se puso en marcha masivamente el proceso descolonizador en Africa, estaba prevista su independencia, y dicho evento obligaba a replantearse sobre nuevas bases los vínculos entre los tres países y la sustitución de la Alta Comisaría.

En marzo de 1961 se celebra una Conferencia Constitucional en Dar es Salaam, que determina la fecha de la independencia de Tanganica, y, como consecuencia de la cual, en junio del mismo año se celebra en

Londres otra Conferencia con asistencia de representantes británicos, de la Alta Comisaría, de Kenia, de Uganda y de Tanganica, así como de un observador de Zanzibar, para discutir la organización futura de los servicios comunes de la región ante los inminentes cambios políticos en la misma.

En Londres se acordó que, no obstante dichos cambios, deberían mantenerse los «servicios comunes» de la Alta Comisaría y reemplazar la misma por una «Organización de Servicios Comunes del Africa Oriental» («East African Common Services Organisation», EACSO, según las siglas inglesas), aprobándose también la Carta de la misma que entró en vigor con la independencia de Tanganica.

En virtud de ella el órgano supremo de la EACSO sería la Autoridad («Authority», según la denominación inglesa que se conserva en la actual Comunidad), que estaría formada por el presidente de Tanganica y los gobernadores de Uganda y Kenia, todavía bajo dominio británico. Cuando ambos territorios obtuvieron la independencia—en 1962 y 1963, respectivamente—la Carta de la EACSO se modificó, pasando sus presidentes⁴ a formar parte de la Autoridad, cuyos acuerdos—por su propia composición—debían adoptarse por unanimidad.

La Asamblea Legislativa Central continuó funcionando con poderes similares a los que ejerció bajo la Alta Comisaría y se institucionaliza el Tribunal de Apelación del Africa Oriental⁵.

Como órganos administrativos se instalaron cinco Comités Ministeriales: Comunicaciones, Hacienda, Comercio, Servicios Sociales y de Investigación (*Research*) y Trabajo; cuyos miembros actuaron en la práctica más como representantes de su propio país que de una Administración Central⁶, situación que se repetirá una y otra vez en años ulteriores, así mismo, por el hecho de radicar su sede en Nairobi, tanto Uganda como Tanganica veían en ello una muestra de la hegemonía de Kenia en el seno de la EACSO, ya que como consecuencia de esta localización existía una mayor proporción de personal administrativo en la misma procedente del primer país, aunque en aquella coyuntura histórica no resultaba fácil conseguir personal calificado de

⁴ El presidente de Tanganica—Julius Nyerere—exigió, como condición previa al ingreso de su patria en la nueva Organización, la independencia a corto plazo de sus dos vecinos. En un principio Uganda estuvo representada en la autoridad por su primer ministro. Sólo al año siguiente, cuando en 1963 eligió su primer presidente—paradójicamente el rey Mutesa II de Buganda—, pasó éste a formar parte de la autoridad en representación de su país.

⁵ Durante algún tiempo este Tribunal llegó a tener también jurisdicción sobre territorios bajo dominio británico tan disímiles como Adén, Santa Elena, Ascensión y Seychelles.

⁶ Arthur HAZLEWOOD: *African integration and desintegration*, Londres, 1967, p. 73.

Tanganica y Uganda, dado el mayor atractivo y posibilidades que a éste les ofrecía la Administración Pública de sus respectivos países⁷.

En lo relativo de Defensa, dada la marcha del proceso descolonizador, se decidió que a partir de 1962 constituiría competencia nacional de los tres Gobiernos. Otros servicios fueron suprimidos, como la Oficina de la Alta Comisaría en Londres, que desapareció en 1966.

En cuanto a la financiación de los servicios comunes después de la independencia siguió en vigor el sistema precedente, que en sus líneas generales se ha mantenido hasta la actualidad: un Fondo Común (*Distributable Pool Fund*) financiaba la mayoría de aquellos servicios que bajo la Alta Comisaría lo habían sido por los Gobiernos respectivos, mientras que los servicios con capacidad de autofinanciación: Puertos y Ferrocarriles y Correos y Telecomunicaciones seguían contando con presupuestos independientes.

El 1 de junio de 1963, ya independientes Uganda y Tanganica, Kenia obtiene la plena autonomía interna y cinco días después se celebró en Nairobi una reunión de los tres Gobiernos, que hicieron pública una declaración exigiendo de Gran Bretaña la concesión inmediata de la independencia a Kenia⁸ y manifestando su deseo de establecer una Federación del Africa Oriental antes de que finalizase el año.

Con dicho objetivo en mayo de 1964 se reunieron en Kampala representaciones de los tres países, poniéndose de manifiesto las contradicciones entre los mismos, sin que ninguno de ellos —y esto es un fenómeno común en todos los países de reciente independencia— quisieran renunciar a ninguno de los atributos de la Soberanía, por lo que se eludió por el momento la fórmula federal, para llegar al I Acuerdo de Kampala, que manteniendo la estructura de la EACSO ampliaba la colaboración de los tres países en el plano económico, pero estableciendo una serie de salvaguardias para conseguir un equilibrio en el comercio interregional, que se manifestaron insuficientes:

- 1) La obligación de las empresas que operaban en dos o más de los países miembros de distribuir su producción entre los mismos.
- 2) Asignar a cada país, y con carácter exclusivo, ciertas industrias, idea similar a la adoptada para el Mercado Común Centroamericano por el Acuerdo de Tegucigalpa de 1958, al establecer las «industrias centroamericanas de integración».

⁷ Arthur HAZLEWOOD, *op. cit.*, p. 73.

⁸ La obtuvo el 12 de diciembre del mismo año.

- 3) Establecer, en ciertas circunstancias, un régimen de contingentes en el comercio interzonal.
- 4) Incrementar las ventas de aquellos países miembros con déficit en el comercio interregional hacia aquellos que acusasen superávit; y
- 5) Desarrollar un sistema de incentivos y preferencias para conseguir un desarrollo industrial equilibrado en los tres Estados miembros.

Desde el primer momento se trató de hacer efectiva la primera de las salvaguardias antes mencionadas, pensándose en que las empresas productoras de cigarrillos, cerveza, zapatos y cemento—sectores en los que Kenia tenía una gran hegemonía—aumentasen la producción de tales artículos en Tanzania.

Ni tales medidas ni el establecimiento de contingentes, que se reguló en enero de 1965 por el acuerdo de Mbale (Uganda) entre los tres países, se vieron coronados por el éxito.

El régimen de contingentes que, según el I Acuerdo de Kampala, no podía ser aplicado sin previa consulta de la Autoridad, fue puesto en vigor de forma unilateral por Tanzania⁹ en 1965 y Uganda en 1967, incluyendo una extensa gama de productos¹⁰, lo que convertía en prácticamente inoperante la zona de libre comercio entre los tres países.

Por su parte, el establecimiento de industrias zonales de integración asignadas en exclusiva a uno sólo de los países tampoco consiguió su propósito, en gran parte porque se realizó la asignación de estas industrias sin tener en cuenta si existía un interés económico por parte de las empresas—nacionales o multinacionales—por establecerlas¹¹.

Las otras dos medidas de salvaguardia no fueron nunca intentadas en la corta vida del I Acuerdo de Kampala.

Este, al año siguiente de su firma, había entrado claramente en crisis, cuya expresión será la disolución del sistema monetario común

⁹ El 26 de abril de 1964 la República de Zanzibar se unió federalmente con Tangañica formando la República Unida de Tanzania.

¹⁰ Así, por ejemplo, en junio de 1965 Tanzania impone restricciones a las importaciones de azúcar, jabón, insecticidas, clavos y tejidos provenientes de los otros dos Estados.

¹¹ Así se proyectó que la fabricación de bombillas se realizaría en Kenia; las de repuestos de bicicletas y abonos nitrogenados, en Uganda, y las de papel de aluminio (*aluminium foil*), en Tanzania.

el 10 de junio de 1965 al presentar los ministros de Hacienda de los tres países los nuevos presupuestos a sus respectivos Congresos¹².

En su virtud, en lo sucesivo dejaba de existir la Oficina Monetaria del Africa Oriental («East African Currency Board») y cada uno de los tres países pasaba a emitir su propia moneda y a crear su propio Banco Central.

De esta forma el proceso de disolución resultaba ya evidente en el año 1965, por lo que el Gobierno de Kenia propuso renegociar el Acuerdo abarcando todos los aspectos de la cooperación económica entre sus miembros. En agosto de aquel año los tres jefes de Estado se reunieron en Mombasa y decidieron crear una comisión, constituida por tres ministros de cada país bajo la presidencia de una personalidad independiente, encargada de elaborar un proyecto de Mercado Común y de reorganización de los servicios interzonales.

La Comisión fue presidida por el político y economista danés Kjeld Philip, denominándose «Comisión sobre Cooperación del Africa Oriental» y comenzando sus trabajos en enero del año siguiente.

En mayo de 1966 presentó sus conclusiones a los jefes de Estado, constituyendo las mismas la base del Acuerdo firmado el 6 de junio de 1967 en Kampala, que entró en vigor el 1 de diciembre del mismo año, y es el actualmente vigente.

En virtud del mismo se reforzó la estructura de los servicios comunes, y en lugar de crear una Federación, ideal último, pero irrealizable, en aquella coyuntura, utilizar para la nueva entidad el nombre de «Comunidad del Africa Oriental» —expresión políticamente más ambigua—, de la que el Mercado Común constituía parte integral.

En su virtud, éste se establece por primera vez sobre una base legal firme.

Sustituye el inoperante sistema de contingentes por el impuesto de transferencia (*transfer tax*), que luego estudiaremos; crea un Fondo Comunitario para repartir por partes iguales entre los Estados miembros; establece la descentralización de los servicios comunes y un Banco Regional con obligación de distribuir sus préstamos de forma que favorezca a los Estados menos desarrollados de la zona.

¹² El año económico es de 1 de julio a 30 de junio, de acuerdo con la costumbre anglosajona.

LA COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL

Los objetivos de la Comunidad consisten en reforzar y regular los lazos industriales, comerciales y de cualquier otra índole entre los tres Estados miembros con el fin de llegar a un desarrollo rápido, armónico y equilibrado, para lo cual la Comunidad procurará instituir una unión aduanera, abolir las restricciones comerciales entre los Estados miembros, coordinar su política en los campos del transporte y la planificación económica, así como, a largo plazo, establecer una política agrícola común (art. 2 del Tratado de Cooperación del África Oriental).

Para ello se establece una organización frondosa y complicada, debido a lo multiforme de sus competencias, en su mayoría heredada de la Alta Comisaría y la EACSO, y en parte de nueva planta, consecuencia de la evolución tecnológica, y que abarca desde la aviación civil, hasta pesquerías, investigaciones médicas, etc., en una extensa gama de actividades enumeradas en el anexo X del Tratado.

El II Acuerdo de Kampala, de conformidad con los principios que lo inspiran, procedió a la descentralización de los diversos servicios, actividades y oficinas de la Comunidad, inicialmente concentrados en Nairobi.

El secretario general y el auténtico «Cuartel General» de la Comunidad se establecieron en Arusha en el Norte de Tanzania¹³, distribuyéndose los distintos servicios entre varias poblaciones de los tres Estados miembros en forma equilibrada¹⁴.

* * *

Las «instituciones» comunitarias, según las denomina el artículo 3.º, son las siguientes: La «Autoridad», la Asamblea Legislativa, los ministros, los consejos—del Mercado Común, de Comunicaciones, de Finanzas, Económico y de Planificación, el Social y de Investigaciones (*Research*)—y el Tribunal del Mercado Común, así como «cualesquiera otras Corporaciones, departamentos y servicios establecidos o previstos en el Tratado», entre los que cabe incluir tanto el Banco de Desarrollo como las cuatro Corporaciones responsables de diversos servicios comunes, con plena autonomía administrativa y financiera.

¹³ En diciembre de 1973 se aprobó el proyecto de construir nuevas edificaciones para albergar las Oficinas de la Comunidad en Arusha por valor de 120.000.000 de chelines (7.14 chelines A. O. = 1 dólar USA).

¹⁴ Así en Jinja (Uganda) está la sede de la Organización para el estudio de las pesquerías de agua dulce; en Amani (Tanzania) el del estudio del paludismo; en Nairobi el Departamento Meteorológico, la Organización de Investigación industrial, la Oficina de Publicaciones y los ferrocarriles comunitarios; en Kampala el Banco de Desarrollo y los servicios centrales de Correos y Telecomunicaciones, etc.

El Órgano Supremo de la Comunidad es la «Autoridad del África Oriental», constituida por los tres jefes de Estado, que es responsable de la dirección general y del control de las actividades de los diversos órganos ejecutivos de la Comunidad, correspondiendo su presidencia, por turno rotativo, a cada uno de los tres.

Caso de que no pueda asistir a las reuniones alguno de los presidentes de la República, podrá, previa consulta con los otros dos, designar para representarle a algún ministro de su Gobierno (arts. 46, 47 y 48).

El legislar sobre los asuntos competencia de la Comunidad, sobre las corporaciones de la misma y la aprobación de los presupuestos, corresponde a la Asamblea Legislativa del África Oriental.

La misma está constituida por los tres ministros y viceministros de la Comunidad; 27 diputados nombrados por los Gobiernos de los Estados miembros a razón de nueve por cada uno, por el presidente de la Asamblea, el secretario general y consejero de la Comunidad (arts. 56 a 60).

La labor administrativa normal compete al secretariado general, cuyo titular es designado por la «Autoridad».

Las actividades ejecutivas están repartidas en tres Ministerios: los de Finanzas y Administración, Mercado Común y Asuntos Económicos y el de Comunicaciones, Investigación (*Research*) y Servicios Sociales.

También está previsto el nombramiento de viceministro (*Deputy Minister*) (art. 52) en iguales condiciones que los ministros, quienes tendrán las funciones que la «Autoridad» les encomiende.

La sede de los mismos se encuentra también en Arusha, al igual que la del consejero y el interventor general (*Auditor General*) de la Comunidad y la Comisión del Servicio Civil de la misma (arts. 61 al 64)¹⁵.

Sucesores de los antiguos Comités Ministeriales de la EACSO son los Consejos de la Comunidad—con la importante novedad del Consejo del Mercado Común—, compuestos de los tres ministros y de tres miembros nombrados por cada uno de los Gobiernos.

Existen además los de Comunicaciones, Económico y de Planificación, Finanzas y Social y de Investigación.

El tratado establece tres Tribunales comunitarios: el de Apelación del África Oriental, el del Mercado Común y el Industrial.

¹⁵ Cada uno de los países miembros nombra uno de los ministros. El actual secretario general es Mr. Edward Mtei, economista tanzanio.

LA COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL

El primero constituye el Tribunal de última instancia para las sentencias de los Tribunales de los Estados miembros, a excepción de los de Zanzíbar, cuyo sistema legal es notablemente diferenciado del vigente en el resto de la Comunidad.

Piedra angular de la organización comunitaria es el Tribunal del Mercado Común, compuesto de cinco jueces, tres de los cuales son nombrados por cada uno de los Estados miembros, el presidente lo es por la «Autoridad» y a su vez elige al quinto miembro, siendo el órgano encargado del cumplimiento e interpretación del Tratado (artículo 32).

Aunque sólo los Estados miembros, y no los particulares, pueden ser actores ante el Tribunal, éste encontró no pocas reticencias para iniciar su funcionamiento, celebrando su primera reunión en Arusha el 7 de agosto de 1972, cinco años después de la entrada en vigor del Tratado.

Y, por último, el Tribunal Industrial del Africa Oriental, que, contra lo que pudiera indicar la traducción de su nombre al castellano, constituye un órgano administrativo y disciplinario, encargado de los espinosos problemas del personal en el seno de la Comunidad (art. 85).

Cabe mencionar, además, entre los órganos de la Comunidad al Banco de Desarrollo del Africa Oriental.

Sus objetivos—de acuerdo con el anexo VI del Tratado—consisten en proporcionar ayuda técnica y económica para fomentar el desarrollo de los Estados miembros, otorgar prioridad al desarrollo industrial en aquellos de menor nivel de desarrollo, la financiación de proyectos dirigidos a hacerlos complementarios en el campo industrial y cooperar en las actividades de las Corporaciones Nacionales de Desarrollo, establecidas en cada uno de los Estados de la Comunidad.

Su sede está en Kampala y su capital autorizado es de 400.000.000 de chelines, a desembolsar en su mayoría por los Estados miembros¹⁶.

El Banco cuenta con un Presidente y una Junta de Directores, de los que cada Estado designa un titular y un suplente.

A fin de que su actividad favorezca a los miembros de menor nivel de desarrollo, se establece que por períodos quinquenales el 38,75

¹⁶ El Tratado menciona «unidades de cuenta», equivalentes a 0.124412 gramos de oro (paridad del chelín AO), de dicha cantidad se ha desembolsado la mitad, el 50 por 100 en divisa local y el resto en convertible. En 1973 Yugoslavia suscribió acciones dentro del 40 por 100 abierto a la suscripción libre.

por 100 de sus recursos se asignen a Tanzania, otro tanto a Uganda y un 22,5 por 100 a Kenia¹⁷.

* * *

Existen con plena autonomía las cuatro Corporaciones encargadas de los servicios comunes de Correos y Telecomunicaciones, de Ferrocarriles, de Puertos y de Aviación Civil.

En la etapa de la EACSO dichas Corporaciones dependían directamente del Comité Ministerial; de conformidad con el II Acuerdo de Kampala son empresas autónomas, teóricamente autosuficientes en el plano económico y sometidas tan sólo a un control un tanto limitado por parte de la «Autoridad» y del Consejo de Ministros, a través del de Comunicaciones.

De acuerdo con el principio de descentralización, en Nairobi tienen su sede la de Ferrocarriles y la Compañía Aérea; en Dar es Salaam la de Puertos, y en Kampala, la de Correos y Telecomunicaciones.

Veamos las cuatro compañías tal como resultaron organizadas de conformidad con el II Acuerdo de Kampala:

1) Compañía Aérea del Africa Oriental («East African Airways Corporation»), creada en 1946, tiene el monopolio del transporte aéreo comercial entre los tres países.

Su Consejo de Administración está constituido por un presidente y un director general designados por la «Autoridad» y por ocho consejeros, dos designados igualmente por la «Autoridad» y dos por cada uno de los Estados miembros.

2) Corporación del Africa Oriental para Correos y Telecomunicaciones («East African Posts and Telecommunication Corporation»). Los servicios regionales de este sector fueron unificados en 1933. Su sede está en Kampala y su Consejo de Administración está constituido por un presidente, un director general y tres directores designados por la «Autoridad» y otros tres por cada uno de los Estados miembros.

3) La Corporación Ferroviaria del Africa Oriental («East African Railways Corporation»), creada en 1948, constituye la más importante y—como veremos—la más conflictiva de las Corporaciones comunitarias. Su organización es igual a la anterior y su sede está en Nairobi, manteniendo dos escuelas preparatorias.

¹⁷ Hasta el 31 de diciembre de 1972 se habían utilizado el 39,8 por 100 de sus inversiones en Uganda; el 38,4 por 100 en Tanzania y el 21,8 por 100 en Kenia, con lo que muestra haber mantenido coherencia con los principios fundacionales.

LA COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL

4) Corporación Portuaria («East African Harbours Corporation») nace el 1 de enero de 1969 como entidad desgajada de la precedente, de la que dependía antes de la creación de la Comunidad.

Su sede está en Dar es Salaam, estructurándose internamente igual que las dos anteriores.

La importancia que los puertos de la zona adquieren en los últimos años, tanto por el desarrollo espectacular del comercio ultramarino como por la evolución de la coyuntura internacional, que convierten a Mombasa y Dar es Salaam en puertos de primordial importancia política y, sobre todo, económica para los Estados mediterráneos del Continente africano, potenciará la importancia de esta Corporación, complicando paralelamente su administración.

* * *

Además de estas cuatro Corporaciones, de funcionamiento autónomo y financiación propia, existen los servicios no autónomos que enumera—en número de 27—el anexo IX del Tratado, entre los que incluye desde la Intervención General y la Asamblea Legislativa hasta los distintos institutos de investigación médica, el ya desaparecido Departamento del Impuesto sobre la Renta y «los servicios de cualquier organismo establecido para facilitar una mayor cooperación entre los Estados miembros», servicios todos ellos necesarios para el funcionamiento de la Comunidad y conocidos como «General Fund Services» al ser sufragados sus gastos por un fondo al que contribuyen los Estados miembros, dado la imposibilidad de que los mismos se autofinancien.

Aunque no esté incluido en el anexo IX del Tratado, la Educación Superior constituyó inicialmente uno de los servicios no autónomos de la Comunidad.

La primera Universidad del Africa Oriental Británica se estableció en Makarere (Uganda) en 1948; en 1960 se creó la de Nairobi y en 1963 la de Dar es Salaam; el tratado de 1967 no menciona la existencia de una Universidad comunitaria y actualmente las de los tres países funcionan con total independencia.

En cambio, en el campo docente dependen de la Comunidad la Escuela de Funcionarios del Africa Oriental («East African Staff College») y el Instituto de Administración de Empresas («East African Community Management Institute»), creado el pasado año.

Podemos mencionar también entre los Organismos técnicos: La Comisión del Servicio Público, creada en 1962 y que constituye una especie de Dirección General de Personal para los 20.000 empleados de los servicios no autónomos de la Comunidad; la Oficina de Pesas y Medidas («Bureau of Standards»); la Oficina de Autorizaciones Industriales (art. 23), encargada de la concesión de permisos y distribución de las industrias regionales de integración y escasamente operante en la actualidad; la Dirección de Aviación Civil—que mantiene además dos escuelas de vuelo—, el Departamento de Meteorología con sede en Dagoreti (Kenia), y del que depende una escuela meteorológica de primera clase; la Oficina de Publicaciones («Literature Bureau»), encargada no sólo de las específicas de la Comunidad, sino también del fomento de la literatura nacional; el Departamento de Estadística, etc.

Mención especial merecen las unidades de investigación (*research units*), creadas en 1962 para tratar de distintos sectores de interés específico para el Africa Oriental.

Tales «unidades», en número de doce, tienen su sede en diferentes ciudades de la Comunidad y abarcan desde el ramo industrial («East African Industrial Research Organisation»), actualmente orientada al estudio de la mejora de cereales y textiles, hasta las de carácter médico, como las dedicadas al paludismo, lepra, tuberculosis y enfermedad del sueño, que han contribuido poderosamente al control de dichas epidemias, tradicionales en la zona.

Generalmente todas las «unidades de investigación» reciben subvenciones complementarias del extranjero, ya en concepto de ayuda bilateral, bien a través del Banco Mundial, especialmente en concepto de asistencia técnica para la preparación de expertos¹⁸.

Mencionemos, por último, las tres compañías bajo control trinacional:

La Línea de Navegación del Africa Oriental («East African National Shipping Line»), creada en 1966 con aportaciones de los tres países miembros de la Comunidad y de Zambia¹⁹, aunque no mencionada en el Tratado, en la práctica constituye un servicio de la Comunidad en el que participa Zambia.

La Compañía de Carga y Descarga del Africa Oriental («East African Cargo Handling Services Co. Ltd.»), que en 1967 sustituyó a la

¹⁸ Revista *Africa* núm. 29, enero 1974, p. 59 «Research in East Africa», por Magaga Alot.

¹⁹ Cada uno de los cuatro gobiernos posee un 16 por 100 de las acciones; una Compañía privada—«Southern Line»—participa con el restante 34 por 100.

LA COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL

empresa privada que anteriormente monopolizaba el sector, y, por último, la Compañía de Telecomunicaciones del Africa Oriental («East African Telecommunications Company Ltd.»), en la que hasta noviembre de 1974 estaba asociada una empresa privada, cuya participación fue adquirida en dicha fecha por la Corporación de Correos y Telecomunicaciones, de la que pasó a convertirse en subsidiaria.

* * *

La financiación de la Comunidad, y en particular de los servicios no autónomos, procedía de dos fuentes fundamentales: El impuesto sobre la renta y los derechos de aduanas y consumos («Customs and excise tax»), el primero de los cuales desaparecerá en enero de 1974 para ser utilizado individualmente por los Estados miembros, provocando una grave crisis financiera, ya que, al desaparecer el mismo, los miembros han debido hacer frente a los gastos comunitarios, bien con los recursos del Fondo General («General Fund Services»), bien acudiendo a la financiación externa—que se calcula deberá ascender a 215.000.000 \$US entre 1975 y 1980, tanto para el mismo como para las Corporaciones autónomas, bien por aportaciones directas con cargo a los presupuestos de las tres Repúblicas²⁰.

Es la asamblea la que aprueba los presupuestos, que adquieren fuerza de ley al ser aceptados por la «Autoridad», correspondiéndole también el examen de las cuentas de los diversos servicios comunitarios.

La elaboración de los Presupuestos corresponde a la Oficina de Impuestos del Africa Oriental («East African Tax Bureau»), y el control y revisión de los gastos a un Interventor General (*Auditor General*) (art. 89).

Al no especificarse un plazo fijo para la presentación de los Presupuestos por parte de las cuatro Corporaciones autónomas, éstas vienen sometiéndolos a examen por el Interventor General con un retraso de dos o tres años.

A la Asamblea corresponde la aprobación de las leyes de la Comunidad, que deberán ser refrendadas por los tres jefes de Estado (artículo 59). Caso de que alguno de ellos no lo hiciese en el plazo de nueve meses, la ley deberá ser retirada.

²⁰ Para el ejercicio económico 1975-76 el Presupuesto de los servicios generales es de 579.353.000 chelines A. O., el resto debe ser proporcionado por los Estados miembros, prorrateado en la forma siguiente: Kenia, el 48,14 por 100; Tanzania, el 31,32 por 100, y Uganda, el 20,54 por 100.

Por último cabe señalar que el Tratado es flexible y puede ser en cualquier momento modificado por acuerdo entre los Estados miembros (art. 94). Actualmente se estudia muy seriamente esta posibilidad a la luz de la experiencia obtenida durante ocho años de funcionamiento.

* * *

Piedra angular de la Comunidad es el establecimiento de un mercado común entre los tres Estados miembros, reconociendo bajo nuevas fórmulas y en un nuevo marco la existencia del mismo desde la época colonial.

En efecto, los Acuerdos sobre «la Cuenca del Congo» en las Conferencias de Berlín y Bruselas, de 1885 y 1890, respectivamente, instituyeron unos límites máximos en las tarifas arancelarias de la zona y el principio de la no discriminación.

En 1900 Uganda adoptó las primeras medidas en contradicción con tales principios, estableciendo el Gobierno colonial que todas las importaciones realizadas en el Protectorado estuviesen sujetas a unos derechos del 5 por 100 *ad valorem*; en 1917, en el curso de la Primera Guerra Mundial, se estableció la Unión Aduanera de Kenia y Uganda con una tarifa externa común, a la que se incorporó Tanganica posteriormente.

Las bases del Mercado Común están constituidas por la existencia de un arancel externo común: la posibilidad de imponer derechos discriminatorios (*Surcharges*) a algunos productos industriales internos por un período limitado, una coordinación en sus planes de desarrollo, la transferencia a la par de sus respectivas divisas por los Estados miembros (art. 25), una armonización de sus políticas monetarias y el establecimiento del Banco de Desarrollo para el Africa Oriental.

De acuerdo con el Tratado existe un arancel externo común para todos los productos importados en la zona y procedentes de terceros países, autorizándose excepciones tan sólo si los ministros de Hacienda de los otros dos Estados aceptan las medidas propuestas por uno de ellos en este sentido (art. 5.º); por otra parte, el artículo 8.º prevé que caso de existencia de acuerdos de *clearing* entre uno de los Estados miembros y terceros países, cuya consecuencia fuese la importación de artículos competitivos con los procedentes de los otros Esta-

dos de la Comunidad, el país importador de los mismos tomaría las medidas necesarias para corregirlo²¹.

Se establece en la región un mercado común sin otra tarifa que el «impuesto de transferencia», sin fijar contingentes ni otras restricciones no arancelarias que las contenidas en las leyes de seguridad; las aplicables a las armas, municiones y demás material bélico, las de índole sanitaria, las relativas al oro, plata y piedras preciosas y semipreciosas y al material nuclear (art. 10).

Sin embargo, se establece una cláusula de salvaguardia para proteger una serie de productos, de conformidad con los anexos II y III del Tratado, lo que en la práctica —como luego veremos con detalle— puede limitar considerablemente el alcance del mercado común.

El Tratado reconoce el distinto nivel de desarrollo industrial entre los Estados miembros y que un auténtico mercado común sólo puede establecerse una vez que se hayan equilibrado las diferencias de nivel entre los mismos; para ello instituye una serie de mecanismos, a los que ya hemos aludido, entre los cuales el de mayor importancia inmediata es el «impuesto de transferencia» (*transfer tax*).

Dicho impuesto lo puede establecer un Estado miembro cuando tenga déficit comercial con los otros y con respecto a productos manufacturados en dichos Estado²², y siempre con una serie de topes y limitaciones que determina el artículo 20.

El valor del impuesto de transferencia no podrá sobrepasar el 50 por 100 de los derechos aduaneros que se impongan al artículo en cuestión cuando proceda de terceros países. Por otra parte, si la industria nacional protegida por el referido impuesto llegase a exportar anualmente el 30 por 100 de su producción a los demás Estados miembros, dicho impuesto de transferencia debe ser abolido.

En la práctica dicho impuesto implica la creación de un arancel interno que afecta fundamentalmente a Kenia como país de mayor desarrollo industrial, que con ello obtiene tan sólo el 50 por 100 de la preferencia arancelaria de que anteriormente gozaba²³.

Dicho impuesto se ha utilizado no sólo como medida protectora,

²¹ El caso se ha planteado con Tanzania en relación con las importaciones procedentes de China como contrapartida de la ayuda de este país para la construcción del ferrocarril con Zambia. No se ha adoptado, sin embargo, medida correctora alguna.

²² Existe también un impuesto común de consumos (*common excise tariff*) para los artículos manufacturados, a ella sometidos, producidos en los Estados miembros (art. 17).

²³ Philip NDEGWA: *The Common Market and Development in East Africa*, Nairobi, 1968, pp. 181 y 184.

sino también fiscal, aunque por este último concepto no haya proporcionado sino recursos en escala muy modesta²⁴.

No obstante lo anterior, la lista de productos industriales sometidos al impuesto de transferencia ha crecido progresivamente²⁵.

Por otra parte, la infraestructura de las comunicaciones entre los Estados miembros de la Comunidad hace que frecuentemente la red viaria o ferroviaria de ciertas regiones fronterizas se oriente hacia el país limítrofe y no al propio, por lo que se convierte aquél, en la práctica, en su mercado natural.

Como complemento del Mercado Común se encontraban las industrias regionales de integración, a que antes aludimos, cuya justificación se encuentra tanto en lo limitado de cada uno de los mercados nacionales de los Estados miembros, como en la baja capacidad de consumo en el seno de los mismos, que hacen económicamente aconsejable la creación de industrias con un mercado garantizado de tipo supranacional.

No obstante la lógica económica de su existencia, al igual que en intentos realizados en otras instituciones similares, la creación de industrias comunitarias de integración ha estado abocada al fracaso²⁶.

En 1952 se aprobaron las leyes sobre permisos para la instalación de industrias en el África Oriental («East African Industrial Licensing laws»), cuya validez —de conformidad con el artículo 23 del Tratado— sería de veinte años, por lo que han caducado, sin que se haya hecho esfuerzo alguno por renovarlas.

Ya en 1961 el informe Raisman había aconsejado su abolición, y aunque las mismas fueron ampliamente reguladas por el I Acuerdo de Kampala, del que constituían una de sus bases, encontraron grandes dificultades por la propia dinámica económica de los Estados miembros y las contradicciones entre los mismos en este campo²⁷.

²⁴ En 1971-72 su recaudación ascendió a 8.920.000 chelines por Tanzania y a 7.128.000 chelines por Uganda.

²⁵ Tanzania lo impuso en 1968 a los hilados y los tejidos de algodón; en 1969, a la salsa de tomate y mermeladas; en 1970, a los cepillos y escobas, etc. En Uganda están sometidos al mismo los zumos de frutas, jabones, botellas de plástico, etc. En 1973 las importaciones de Uganda y Tanzania de productos industriales de Kenia afectados por el impuesto de transferencia ascendían a 25.000.000 de chelines.

²⁶ Igual ocurrió, por ejemplo, con las industrias centroamericanas de integración, cuyo poco éxito contrasta con el espectacular alcanzado por el Mercado Común Centroamericano hasta el conflicto político entre Honduras y El Salvador.

²⁷ Así, por ejemplo, la fabricación de neumáticos, incluida en este tipo de industrias, se encontró con dos fábricas: una en Nairobi, construida por Firestone, y otra en Arusha por General Tyres, cada una con capacidad para suministrar la totalidad de la demanda del África Oriental y antieconómicamente competitivas.

LA COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL

El II Acuerdo de Kampala, por su parte, aunque establece un mercado común, no prevé un régimen de sanciones, caso de que uno de los miembros no se ajuste a lo dispuesto en el mismo, lo que hubiere sido competencia del Tribunal del Mercado Común, cuenta con un amplio margen de salvaguardias y una serie de reservas y restricciones que hacen que no pueda hablarse de un mercado común en el mismo sentido que el europeo o centroamericano, y que en este aspecto se aproxime más en la práctica a una asociación de libre comercio como la ALALC.

En primer lugar, el mercado común no abarca la totalidad del sector agrícola, ya que, de conformidad con el anexo III del Tratado, los Estados miembros pueden contingentar la importación de productos económicamente sensibles, como el maíz, café, algodón, legumbres, leche, huevos, carne, etc., aunque esta salvaguardia tiene, según el artículo 13, carácter excepcional; la inexistencia de una política agrícola comunitaria ha hecho que la mayoría de este sector, de gran peso en las Repúblicas, dado su actual nivel de desarrollo, haya quedado fuera del mercado común.

Tampoco prevé el Tratado la libre circulación de mercancías no comunitarias, por lo que puede un Estado restringir las importaciones de terceros países realizadas a través de uno de los países miembros y no destinados a los mismos (por ejemplo, a Zambia), lo que perjudica a Kenia, por ser Mombasa el puerto más importante del Africa Oriental²³.

Y no se garantiza, por último, el libre movimiento de mano de obra entre los Estados miembros ni, en la práctica, la transferencia de capital entre nacionales de los mismos.

Factores todos ellos que sin anular el mercado común limitan considerablemente su alcance real y su funcionamiento.

* * *

Kenia, Uganda y Tanzania negociaron conjuntamente con la CEE entre 1965 y 1968, negociaciones que plasmaron en el I Acuerdo de Arusha, sustituido dos años más tarde por un segundo Acuerdo firmado en la misma ciudad, y que entró en vigor el 1 de enero de 1971.

Dichos Tratados, que seguían el modelo de los firmados en Yaundé por la CEE con los países del Africa Latina, se negociaron de conformidad con el protocolo 22 de aquélla.

²³ Arthur HAZLEWOOD, *op. cit.*, p. 394.

En virtud del II Tratado de Arusha, las exportaciones agrícolas del Africa Oriental entraban libres de derechos en el MCE, a excepción del café, piña enlatada y clavos, que quedaban sometidos a contingentación.

Por su parte, los seis países que constituían el MCE obtuvieron tarifas arancelarias preferenciales para 60 de los productos que exportaban a la Comunidad y que representaban un 11 por 100 del valor total de sus exportaciones a la misma.

Ello provocó un considerable aumento de las exportaciones comunitarias a los países del MCE, aunque en su conjunto los resultados fueron relativos, ya que el comercio entre ambas partes acusaba déficit para los tres países africanos; quedaban excluidos los artículos manufacturados, dadas las reglas de origen del MCE, que exigía que, al menos, el 50 por 100 del valor añadido tuviese su origen en el Estado productor, demasiado elevado, a juicio de los africanos²⁹, y por la exclusión por parte del MCE de la entrada libre de derechos de una serie de productos agrícolas sensibles como las leguminosas.

Dicho Acuerdo y el de Yaundé han sido sustituidos en el presente año por el más ambicioso de Lomé³⁰.

* * *

De conformidad con el artículo 1.º del II Tratado de Kampala, forman parte de la Comunidad: la República Unida de Tanzania, Kenia y Uganda.

Pero el artículo 93 prevé que los Estados miembros puedan negociar conjuntamente con un tercer Estado para la asociación del mismo a la Comunidad o para su participación en alguna de las actividades de la misma o de sus Corporaciones, sin que en otra parte del Tratado se haga especificación ulterior alguna en relación con una eventual ampliación en el número de miembros de la Comunidad.

La idea de ampliarla es antigua, ya que en octubre de 1965 se celebró en Lusaka una reunión regional para la cooperación económica en la zona, convocada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa, que recomendó, entre otros puntos, que los participantes procurasen el establecimiento de una comunidad económica, eliminando progresivamente las barreras comerciales internas

²⁹ El mismo problema se planteó en las negociaciones para el Acuerdo de Lomé entre los 46 países del ACP y los nueve del MCE.

³⁰ Vid. «El Acuerdo de Lomé» por el autor en el número 139 (mayo-junio 1975) de esta REVISTA.

en un período de diez años, y buscasen un mercado regional para la agricultura e industria de los miembros. La Conferencia aprobó también la creación de un Consejo ministerial para la elaboración del Tratado.

El acta final fue aceptada por la mayoría de los países de la zona, y en mayo de 1966, Burundi, Etiopía, Kenia, Malawi, Mauricio, Somalia, Tanzania y Zambia firmaron los principios de Asociación («Terms of Association») como etapa previa a la creación de una Comunidad de extenso ámbito regional³¹.

Sin embargo, tales aspiraciones no llegaron a concretarse; de los dos bloques económicos instaurados por Gran Bretaña en la zona durante la época de su dominio político, tan sólo sobrevivirá el que es objeto de este estudio, dada la disolución de la Federación del Africa Central, que agrupaba a Rhodesia y a las actuales Repúblicas de Zambia y Malawi.

Va a ser la «Declaración Unilateral de Independencia» por parte del primero de aquellos Estados lo que va a dar un carácter de urgencia a la ampliación de la Comunidad del Africa Oriental, ya que Zambia quedó aislada y fue gravitando progresivamente hacia sus vecinos del Norte, manifestando su interés en llegar a unas relaciones más estrechas e institucionalizadas con los mismos.

Por otra parte, el II Tratado de Kampala, a diferencia de los documentos que le precedieron, establece en forma clara los derechos y obligaciones de los Estados miembros y la naturaleza de la cooperación económica entre los mismos, además de prever por primera vez, en el antes mencionado artículo 93, la eventual ampliación de la Comunidad.

El mismo día en que entraba en vigor el II Tratado de Kampala, Zambia solicitó su ingreso en la Comunidad como miembro de pleno derecho.

No sólo el aislamiento económico producido en Zambia por la declaración de independencia rhodesiana decidió tal actitud, sino que su propia potencia industrial, relativamente alto de su nivel de vida y la posesión de recursos mineros de que sus vecinos del Norte carecen, hacían eminentemente razonables tales aspiraciones.

En los años subsiguientes, al completarse la carretera asfaltada entre Tanzania y Zambia y el ferrocarril recientemente concluido con ayuda china, son otros tantos argumentos favorables al ingreso de Zambia en la Comunidad por la dependencia creciente de sus vecinos

³¹ Philip NDEGWA, *op. cit.*, p. 204.

del Norte en el campo económico, de comunicaciones y suministros y la inexistencia de barreras culturales o políticas con los mismos.

El 15 de agosto de 1968 se reunió en Kampala una Comisión ministerial de la Comunidad para determinar la fecha de las negociaciones con Zambia, acordando que «acogía calurosamente» su solicitud y sugiriendo la posibilidad de iniciar la colaboración con carácter transitorio mediante la participación de Zambia en alguna de las actividades comunitarias.

Los primeros contactos tuvieron lugar en Mombasa en noviembre de aquel año entre los representantes de Zambia y los de la Comunidad, encabezados por Mr. Jamal, ministro de Hacienda de Tanzania.

Etiopía y Somalia expresaron también su interés en establecer lazos con la Comunidad desde la entrada en vigor de la misma. Ambos países deseaban, al menos en una primera etapa, no la plena incorporación, sino el llegar a un acuerdo de asociación con la Comunidad y la participación en alguno de los servicios comunes de la misma. Ambos países, al igual que Burundi, también interesado en una participación limitada en las actividades comunitarias, asistieron a las conversaciones de Mombasa.

En un momento u otro, Ruanda, Mauricio, Swazilandia, Leshoto, Zaire, Seychelles, Sudán y la República Malgache³² han expresado su interés en asociarse de alguna manera con la Comunidad.

Para negociar con los Estados interesados en la vinculación, la «Autoridad» creó una comisión negociadora («East African Negotiating Team») compuesta de seis Ministros—dos por cada uno de los Estados miembros—y un Secretariado con sede en Arusha, cuyo Comité Permanente se reúne con regularidad para examinar las solicitudes de asociación.

Sin embargo, desde 1970 no se ha vuelto a reunir el Comité Ministerial³³. Las razones de esta inactividad son de evidente peso; si Zambia constituye un candidato lógico como miembro de pleno derecho no obstante la competencia que sus industrias harían a las comunitarias, con los demás países, bien por su falta casi absoluta de comunicaciones terrestres con los Estados miembros, por diferencias agudas—políticas o territoriales—con alguno o algunos de los mismos,

³² El comercio comunitario con los Estados vecinos es en extremo reducido en circunstancias normales. En 1972 solamente Zambia superaba la cantidad de 1.000.000 de dólares USA en importaciones y exportaciones. Las importaciones de Burundi procedentes de la Comunidad eran apenas de 1.000 dólares USA.

³³ Ello provocó duras críticas en la Asamblea Legislativa durante su reunión en Arusha en junio de 1974 (véase *Daily Nation*, de Nairobi, 25 de junio de 1974).

LA COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL

por el obstáculo cultural que supondría la barrera del lenguaje o por su escaso desarrollo, tales negociaciones no han constituido un tema prioritario para la Comunidad.

* * *

En una serie de sectores, la Comunidad ha encontrado barreras que han impedido una colaboración efectiva a nivel trinacional.

En el transporte por carretera, tanto por defectos de infraestructura como por la diferente legislación de los tres países en lo relativo a las condiciones de registro y a las cargas máximas³⁴ y por deficiencias en las conexiones entre las respectivas redes viarias.

Tampoco tiene la Comunidad un órgano supranacional al frente de los servicios eléctricos, responsabilidad de los Estados miembros, propiedad pública en Uganda y Tanzania y del sector privado en Kenia.

En el campo azucarero—en el que las tres Naciones poseen gran potencial—, aunque existió un Comité Consultivo interterritorial durante el funcionamiento de la EACSO, el mismo tuvo escasa efectividad y no fue actualizado al crearse la Comunidad.

Y, por último, tampoco en el terreno turístico—el de mayor potencial en el momento presente— ha sido posible una colaboración a nivel comunitario debido a lo disímil de la política de cada uno de los Estados miembros en este sector.

En 1948 se constituyó una «Asociación de Turismo del Africa Oriental» con representantes oficiales y del sector privado. Su labor fue principalmente de promoción y propaganda, asignando a tales fines 20.000 libras en 1964. En el mismo año, Uganda anunció su retirada de la Asociación, y al año siguiente lo hizo Tanzania.

Tras la desaparición de dicho organismo se acordó continuar los contactos sobre política turística entre los tres Estados, aunque en la práctica los mismos nunca se concretaron.

* * *

En otros campos se ensayó igualmente una aproximación trinacional a problemas comunes, sin que, a la larga, dicha cooperación obtuviese éxito por haber seguido una política distinta los tres países,

³⁴ Así el 1 de diciembre de 1974 Tanzania cerró el tráfico a los camiones mayores de 18,75 Tm., precisamente los que realizaban la mayoría del tráfico viario entre Kenia y Zambia.

de lo que son ejemplos: la educación superior, la moneda común y el impuesto sobre la renta.

El fracaso de mayor trascendencia lo constituyó la desaparición de la moneda común y del «East African Currency Board» y las dificultades crecientes para la libre circulación monetaria entre los tres países, incluso en los casos en que se prevé la libre transferencia de acuerdo con los artículos 24 y 25 del Tratado, y su inconvertibilidad en la práctica.

El fenómeno tiene múltiples causas: En primer lugar, el mantenimiento de una paridad fija y la libre convertibilidad de una divisa es difícil a no ser que exista una economía sólida con importantes reservas de moneda extranjera u oro que la sostengan o que, en su defecto, la misma goce de un respaldo externo, como el franco CFA.

El «East African Currency Board» fue creado en 1919 como una especie de Banco de Reserva y Emisor, garantizando la paridad de la divisa de los tres países en relación con la libra esterlina y rompiendo las vinculaciones de las monedas locales en curso con la rupia de la India Inglesa, sujeta entonces a considerables fluctuaciones.

En 1936 se creó el chelín del Africa Oriental como moneda común a los tres países³⁵, pero conforme éstos alcanzaron la independencia y se embarcaron en diferentes programas económicos, exigieron eso tradicionalmente tan consustancial con la soberanía nacional como es el contar con su propia moneda.

Poco después de lograda la independencia, los tres Gobiernos consultaron con el Fondo Monetario Internacional para la creación de un sistema bancario común, pero, al no realizarse la federación inicialmente pensada, en junio de 1965, como antes dijimos, se dio a conocer la supresión de la moneda común con efectos a partir de junio del año siguiente, introduciendo cada país su propia moneda con el nombre genérico de chelín.

Tal decisión, así como las medidas altamente restrictivas adoptadas por Tanzania pocos meses después para evitar la evasión de capitales que podría provocar la nacionalización de los Bancos privados en el país, hizo que cuando nace la Comunidad no exista ya una valuta única para las tres Repúblicas.

Sin embargo, la existencia de los servicios comunes hizo que en los artículos 24 y 25 del Tratado se adoptase la libre transferencia a la par de sus respectivas monedas para el pago de los mismos, autori-

³⁵ Durante la II Guerra Mundial se usó también en la Somalia Británica, Protectorado de Adén y antiguas posesiones italianas del Africa Oriental.

zándose, en las mismas condiciones, pagos y transferencias en general, aunque en este último campo se adoptaron medidas muy rigurosas de control de cambio, primero por Tanzania y posteriormente por las otras dos Repúblicas, e incluso han surgido dificultades para las transferencias oficiales de fondos tanto gubernamentales como las cantidades recaudadas por las Corporaciones comunitarias.

Para superar tales dificultades, en enero del presente año se celebró en Arusha una reunión consultiva entre representantes del Banco Mundial y de la Comunidad creándose un comité de expertos que presentó sus recomendaciones en el mes de marzo, concluyendo ulteriormente el *impasse*.

Hay que mencionar igualmente la desaparición de la Oficina del Impuesto sobre la Renta, que constituía una sustancial fuente de financiación—el 10 por 100, aproximadamente—de los servicios no autónomos de la Comunidad.

Dicha Oficina se fundó en Kenia en 1937 y extiende su jurisdicción a los otros dos territorios en 1940. Después de la independencia se convirtió en un elemento básico de la política fiscal de los miembros, lo cual, unido al importante aumento del nivel de vida y al nacimiento de una burguesía de origen africano—inexistente en la época británica—, provocó un aumento espectacular de los ingresos por dicho concepto³⁵.

De acuerdo con el II Tratado de Kampala se mantuvo como Departamento comunitario, aunque se decidió que cada país dictase sus propias leyes sobre la materia, por lo que en la práctica, ya desde 1967, la Oficina actuó como un mero agente recaudador de los Gobiernos respectivos.

Al igual que en el caso anterior, la disímil política de los Estados miembros en este campo provocaron la crisis comunitaria del mismo.

En 1970 el Consejo de Finanzas de la Comunidad solicitó del Fondo Monetario Internacional el envío de una misión de expertos que revisase el sistema, tras las recomendaciones de la misma, dadas a conocer en abril de 1973, el Consejo acordó la nacionalización de este impuesto, y aunque se opuso la Asamblea Legislativa en su reunión de Kampala en noviembre de aquel año, el Departamento del Impuesto sobre la Renta quedó disuelto el 1 de enero de 1974, y en libertad los tres Estados miembros para seguir su propia política en este sector.

³⁵ La recaudación pasó de 426.800.000 chelines AO en 1962-63 a 1.609.200.000 chelines AO en 1971-72.

Todas las dificultades que ha ido encontrando la Comunidad en su desarrollo y funcionamiento vienen determinadas por una serie de razones estructurales e históricas.

Las primeras radican en la propia geografía y en la distribución de la población —mucho menos densa que en Europa o Asia—, que, por ejemplo en Tanzania se concentra en la periferia, dejando en el centro del país una región casi vacía, hecho que crea serios problemas de acceso al mercado nacional para un productor situado en cualquier parte del país³⁷ o del resto de la Comunidad.

Cabe también señalar que las comunicaciones entre las tres Repúblicas distan mucho de ser óptimas, y aunque adecuadas entre Kenia y las otras dos, son insuficientes entre Uganda y Tanzania, lo que condiciona más que cualquier otro factor el escaso volumen del comercio entre ambos países³⁸.

Otro factor que encontramos en la base de todas las fricciones ha sido paradójicamente uno de los motivos más poderosos para la creación del mercado común: La diferencia en el nivel de desarrollo económico —especialmente industrial— entre los Estados miembros.

Tal diferencia tiene su origen en la época de la dominación británica, por la existencia en Kenia de una sustancial minoría de origen europeo, muy superior a la de Uganda o Tanzania, siendo también más numerosa la comunidad asiática en dicha República, lo que, dada la estructura etnoclasista de la sociedad colonial, se reflejaba en una renta per cápita superior a un mayor nivel de industrialización en Kenia.

Por otra parte, la regionalización del Africa Oriental fue, como antes examinamos, una obra inglesa, cuya base radicaba precisamente en la existencia de diferencias en el desarrollo territorial y en la centralización de los servicios regionales en Nairobi, concentrándose también en Kenia la mayoría de las inversiones británicas.

A ello se une la política de la Metrópoli en Kenia, donde se mantuvo desde el primer momento una actitud favorable a la expansión económica por el uso del proteccionismo al servicio de la misma, convirtiéndose a Uganda y Tanganica en el mercado natural de sus manufacturas³⁹, que se desarrollan considerablemente —en especial la industria alimenticia— durante las décadas del veinte y treinta, coincidiendo precisamente con una etapa depresiva en los precios de las materias primas exportadas por los países coloniales, lo que creaba

³⁷ Arthur HAZLEWOOD, *op. cit.*, p. 74.

³⁸ Philip NDEGWA, *op. cit.*, p. 51.

³⁹ En 1963 absorbían el 20 por 100 de la producción industrial de Kenia.

unos vínculos difíciles de romper, pero susceptibles de causar fricciones entre los miembros.

De ello se hizo eco el informe de la Comisión Raisman en 1961, que calculó que «un tercio del reciente crecimiento económico de Kenia ha dependido del crecimiento de sus ventas o de la expectativa del mismo a los otros dos territorios», encontrando también que tal distribución internacional de funciones no era popular en los medios económicos de Uganda y Tanganica, por estimar más caros los productos de Kenia que los de similar calidad en el mercado internacional y porque dicha situación retrasaba su propio desarrollo industrial. Argumentos que se reproducen periódicamente por los políticos y órganos de difusión de las dos Repúblicas.

Constituyó también motivo de fricciones el hecho de que inicialmente estuvieran radicados en Kenia los principales servicios comunes, siendo Nairobi la sede de la EACSO. La descentralización acometida de conformidad con el Acuerdo de Kampala ha contribuido a eliminar esta causa.

Otro factor conflictivo han sido las diferencias ideológicas entre los tres Gobiernos, consecuencia de su distinta evolución política desde la independencia y que contrasta con la similitud de las mismas al producirse aquélla⁴⁰, diferencias ideológicas que se reflejan en una distinta política económica por parte de los miembros, no siempre coordinada entre sí⁴¹.

A todo ello se une un omnipresente nacionalismo, especialmente acusado en el plano económico, cuyas raíces encontramos en la lucha por la autodeterminación uno de cuyos argumentos fundamentales era la lucha contra la explotación económica y la total soberanía en este campo, por lo que los Estados de nueva independencia, y de ello no constituyen excepción los tres comunitarios, son renuentes a ceder parte de su competencia en el ámbito económico en aras de un supranacionalismo.

Cabe mencionar otras dificultades como la insuficiencia de personal nacional especializado, desde contables⁴² hasta pilotos, agudi-

⁴⁰ Henri CHUI: «Ideologies blamed for Community problems», en *Daily Nation*, de Nairobi, de 18 de mayo de 1975.

⁴¹ Así, las Corporaciones Nacionales de Comercio—que existen en cada uno de los tres países—y otras instituciones públicas nacionales han seguido con frecuencia una política de compras que no tomaba en cuenta la existencia del mercado común, prefiriendo realizar sus adquisiciones donde éstas resultasen económicamente más favorables, tanto en términos de precios como de condiciones, establecidas en acuerdos de cooperación o comerciales con terceros países.

⁴² Vid. en *Daily News*, de Dar es Salaam, de 31 de enero de 1975, artículo «EAC short of accountants».

zada por la circunstancia de que el personal existente encuentra mejores posibilidades de ascenso en los servicios administrativos de sus respectivos países que en los comunitarios⁴³.

Y han existido, por último, problemas de carácter técnico, que van desde la estandarización de los productos hasta el de las normas de origen, que han contribuido a crear dificultades en el funcionamiento de la Comunidad, aunque no mayores que las que se producen en instituciones similares de otras partes del mundo, y a las cuales se trata de hacer frente por parte de los miembros en forma constante, por su conciencia de la necesidad y utilidad—con todos sus defectos y contradicciones—de los vínculos comunitarios existentes.

Las cuatro Corporaciones autónomas de la Comunidad, dada la importancia de sus funciones y el hecho de que han contribuido más que ningún otro factor a reforzar los vínculos entre las tres Repúblicas, son, además, por su larga existencia, difícil de ser sustituidas o «nacionalizadas» —es decir, administradas por cada uno de los Estados— por lo que sus dificultades, las diferencias endémicas entre los tres Gobiernos en lo relativo a su financiación y aprovechamiento hayan merecido, más que cualquier otro factor, la atención tanto de los especialistas como de los políticos comunitarios y hayan sido sus problemas resaltados en forma desproporcionada a su trascendencia real por los medios de difusión.

Las razones de las dificultades experimentadas en la marcha de las Corporaciones radican en su propia naturaleza: son servicios públicos, dada la índole de su actividad —ferrocarriles, aviación, puertos y correos y telecomunicaciones—, pero al mismo tiempo deben actuar como módulos comerciales y ser no sólo económicamente autosuficientes, sino también capaces de producir beneficios que puedan emplearse en capitalizarlas y mejorar y modernizar sus servicios.

Pero precisamente su carácter de servicio público ha hecho que hayan mantenido actividades no rentables, pero necesarias, a la par que sus órganos de dirección se han caracterizado por una actitud más política que técnica o mercantil ante los problemas, lo que ha contribuido a sus dificultades financieras, amén de las resistencias endémicas para transferir de un país a otro los fondos generados por dichos servicios.

Dificultades para las que se ha buscado la panacea en esa institu-

⁴³ Así cuando el Gobierno de Uganda expulsó a la mayoría de la comunidad asiática, sus puestos en la Administración pública fueron cubiertos en parte por funcionarios ugandeses de la Comunidad, en cuyos servicios está actualmente representado dicho país en menor proporción que los nacionales de las otras dos Repúblicas.

LA COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL

ción anglosajona que es el Comité Parlamentario o Especializado («Select Committee») cuyas recomendaciones—superando las diferencias políticas entre los Estados miembros y siendo de carácter técnico y consultivo—han sido normalmente la base de las diferentes reorganizaciones de que han sido objeto aquellas entidades.

Estudiemus la situación de cada una de las cuatro empresas comunitarias:

1) «East African Railways Corporation»: Es la que se encarga de la administración de los ferrocarriles de las tres Repúblicas, excepto el TANZAM entre Dar es Salaam y Kapiri Mposi (Zambia) recientemente inaugurado y construido con ayuda económica y técnica china.

Este sector, aunque vital, dadas las dificultades de comunicaciones entre los tres países y lo deficiente de su infraestructura viaria, es el que ha atravesado mayores dificultades de tipo financiero, en lo que no difiere de los demás sistemas ferroviarios del mundo en los últimos años.

Así ha podido afirmarse que el déficit en que había incurrido en 1971—4.500.000 libras—era mayor que el costo de la construcción del ferrocarril de Uganda por la «British East Africa Company» en los primeros años del siglo, a lo que se unía el hecho de que la sede de la Corporación en Nairobi acusaba fuertes descubiertos bancarios en 1971-73, mientras que en los otros países de la Comunidad existían importantes recaudaciones que las autoridades locales eran renuentes a remitir a la sede de la Corporación, amén de que ha contado con una estructura de tarifas arcaica, no competitiva con el transporte viario.

La situación económica continuó siendo precaria en los meses siguientes, y en enero de 1974 el Consejo de Administración acordó que cada uno de los tres Estados miembros pagase 18.000.000 de chelines para hacer frente a las deudas de la misma, ya que el déficit anual había aumentado de 7.600.000 chelines en 1967, año de la creación de la Comunidad, a 106.000.000 de chelines en 1972, último año del que se han publicado las cuentas.

Para estudiar la racionalización de los servicios de la Corporación la Asamblea Legislativa designó un Comité Especializado («Select Committee») que recomendó una serie de medidas drásticas como el eliminar, por innecesario, el 25 por 100 del personal⁴⁴.

⁴⁴ En 1974 la EARC contaba con 23.903 empleados en Kenia; 14.553 en Tanzania y 5.322 en Uganda. En total la mitad de todos los contratados por la Comunidad para sus diversos servicios.

En julio de 1974 se celebró en Nairobi una reunión entre los Ministros de Hacienda de los tres países y representantes del Banco Mundial, aprobándose nuevas subvenciones a los ferrocarriles por parte de los tres Gobiernos, ya que en aquel momento se acusaba una angustiosa escasez de repuestos que se hacían muy difícil adquirir en el extranjero, principalmente Gran Bretaña, dada la deuda de la EARC con los «Agentes de la Corona»⁴⁵ que ascendía a 3.200.000 libras. El Banco Mundial, por su parte, se comprometió a proporcionar asesores para el estudio de una eventual descentralización de los servicios ferroviarios a fin de lograr una mayor eficiencia.

Sin embargo, todavía con posterioridad, continuaron las dificultades, Kenia acusó a Tanzania de haber adquirido repuestos directamente de Canadá sin pasar por los cauces comunitarios, mientras que los ferrocarriles de Kenia suspendían sus servicios de pasajeros durante varios meses por carecer de los mismos.

En estos momentos, la situación se ha normalizado y los Estados miembros realizan las transferencias de fondos correspondientes a la sede de la Corporación.

2) «East African Airways»: Situación muy similar y problemas paralelos han sufrido los transportes aéreos comunitarios, aunque, gracias a una reorganización radical, su situación haya mejorado en el plano de la racionalización administrativa y financiera que no de servicios—aún muy deficientes—en los últimos dos años.

La Corporación acusó desde su creación una serie de problemas derivados de su escasa capitalización—sólo 9.000.000 de chelines frente a unos ingresos anuales de 400.000.000 de chelines—que le impedía hacer frente a su fuerte endeudamiento externo; de haber establecido líneas no rentables como las de Hong-Kong y Nueva York; falta de personal administrativo especializado principalmente en el Departamento de contabilidad; fricciones entre los pilotos—extranjeros en su mayoría—y los directivos y, por último, en las pérdidas producidas por los servicios internos, especialmente los de Tanzania que constituyen, a falta de otros medios adecuados de comunicación, un auténtico servicio público subvencionable.

Por todos estos motivos la Corporación vino sufriendo pérdidas desde el primer momento, que culminaron en 1972 con un total de 102.000.000 de chelines, lo que provocó, igual que en el caso de los

⁴⁵ Los «Crown Agents» o «Agentes de la Corona» constituyen un cuerpo de agentes comerciales británicos que desde 1833 actúan como intermediarios en las adquisiciones y ventas que realizan una serie de países de la Commonwealth.

ferrocarriles, la creación de un Comité Parlamentario, que redactó en 1973 un informe en extremo crítico sobre el funcionamiento de la compañía que plasmó en una serie de medidas de reorganización y financiación: El aumento del capital con cargo a los Estados de la Comunidad por un total de 61.400.000 chelines, la renegociación de su deuda con la «British Airways Corporation» y la contratación de técnicos procedentes de la Compañía «Eastern Airways», que reorganizaron el personal de la línea.

Como consecuencia de la adopción de dichas medidas la Corporación en 1973 acusó, por primera vez, un beneficio de 25.500.000 chelines.

3) «East African Harbours Corporation»: Sus problemas, aunque similares a los de las dos primeras empresas, lo han sido en grado menos acusado debido a que desde que este servicio se desglosa, el 1 de junio de 1969, del tradicionalmente deficitario de los ferrocarriles, al que estuvo unido bajo la administración colonial, ha sido normalmente autosuficiente al coincidir con la espectacular expansión del comercio exterior regional en los últimos años —casi todo por vía marítima— y el haberse convertido Dar es Salaam en el puerto natural, aunque lejano, de Zambia, por la coyuntura política.

A la mejora de los puertos contribuyeron fuertes préstamos del Banco Mundial—67.100.000 dólares hasta julio de 1974—, aunque su administración no se ha visto libre tampoco de los problemas de las otras dos Corporaciones: dificultades y retrasos en las transferencias de los ingresos obtenidos por el puerto de Mombasa —el más importante de la Comunidad— a la sede de la empresa en Dar es Salaam; retraso en el pago de intereses al Banco Mundial y de suministros a los *Crown Agents*, congestión en los puertos con la imposición de sobretasas por la «East African Conference Lines», que culminan con el nombramiento del «Select Committee» correspondiente el pasado año para examinar sus problemas.

En todo caso, oficialmente, siempre ha dado a conocer beneficios en sus actividades.

4) «East African Posts and Telecommunications», con sede en Kampala, ha hecho frente en mucha menor escala a problemas similares a las tres anteriores.

La Comunidad en sus ocho años de existencia ha superado crisis políticas que hubiesen destruido una organización de raíces menos sólidas.

El problema más importante se planteó entre Tanzania y Uganda en 1971, llegándose a producir el cierre de la frontera y choques armados entre ambos países, solucionado por la mediación de los presidentes de Kenia, Somalia y, por último, del emperador etíope, que plasman en el acuerdo de Addis Abeba de 28 de mayo de 1973, aunque las fricciones entre ambos países han impedido que la «Autoridad» se reúna desde 1970.

Tampoco han faltado, aunque con menos virulencia, tensiones entre Kenia y las otras dos Repúblicas.

Lo cual, sin embargo, no ha sido óbice para que los tres presidentes se declaren de acuerdo con el ideal federativo en todas sus manifestaciones públicas y los servicios comunitarios hayan funcionado sin dificultad a través de todas las crisis políticas que han enfrentado a los Estados miembros, que les han afectado en mucho menor grado que las diferencias económicas entre los mismos.

La realidad es que los lazos comunitarios y la expansión del comercio entre los tres países no han dejado de aumentar de forma espectacular, éste último se multiplica 125 veces entre 1939 y 1974 ⁴⁶.

Por otra parte puede resumirse la actual importancia de la Comunidad en el hecho de que: trabajan a su servicio más de 100.000 personas, ha «africanizado» su mano de obra a todos los niveles con gran éxito y rapidez y el valor de sus propiedades se calcula en más de 500.000.000 de libras.

Factores todos ellos que garantizan su continuidad y desarrollo ulterior.

* * *

Debido a la dinámica política africana de los últimos años, se apunta un desplazamiento en el interés de Tanzania por estrechar lazos con sus vecinos meridionales, Zambia y Mozambique, en mengua de sus vinculaciones con los Estados de la Comunidad, pero no obstante la reciente conclusión del ferrocarril TANZAM, ni las comunicaciones son fáciles, ni las compañías complementarias, ni los componentes cul-

⁴⁶ En 1939 el comercio interregional ascendió a 20.000.000 de chelines; en 1949 a 148.000.000; en 1963 a 630.000.000; en 1970 a 1.017.000.000 y a 2.519.802.462 en 1974.

LA COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL

turales son similares, por lo que difícilmente constituye un factor rival de la Comunidad.

Actualmente se encuentran en marcha iniciativas de alto nivel para modificar la Carta de la Comunidad, adaptándola a las circunstancias del presente y para llegar a constituir sobre su base una Federación de las tres Repúblicas.

Aunque todas las personalidades del Africa Oriental han reiterado una y otra vez su fidelidad a la idea federal, ésta no ha pasado del plano retórico hasta el final de 1973.

En noviembre de dicho año, durante una reunión de la Asamblea Legislativa en Kampala, aquélla decidió nombrar un Comité Especializado («Select Committee»), compuesto de tres miembros, a fin de que examinase la posibilidad de llegar a la Federación, los términos en que la misma podría realizarse y estudiar el apoyo popular a la idea, haciendo las recomendaciones oportunas a la Asamblea.

En las semanas siguientes el Comité se entrevistó con los tres jefes de Estado.

En junio del presente año se dieron a conocer en sus rasgos generales las recomendaciones del Comité.

De acuerdo con las mismas la Comunidad del Africa Oriental debería adoptarse como núcleo de una futura Federación.

Aconsejaba el Comité como sectores competencia de la Federación, los relativos a la Ciudadanía, Legislación y Defensa.

En lo relativo a la Seguridad Interior se crearían fuerzas federales, manteniéndose a nivel estatal las actualmente existentes en las tres Repúblicas. Las Relaciones Exteriores serían encomendadas a un Comité de Ministros con funciones consultivas y proponiendo también la creación de un Banco Central Federal, aunque conservando con carácter complementario los tres Bancos Centrales nacionales actualmente existentes.

El órgano supremo sería la «Autoridad», compuesta por los tres jefes de Estado, con poderes delegados en un Consejo de Ministros y un Secretariado General.

Las recomendaciones del Comité serán estudiadas por la Asamblea Legislativa en el curso de sus próximas sesiones.

Como consecuencia de este informe, en agosto del presente año la «Autoridad» decidió la reforma del Tratado de Cooperación del Africa Oriental, nombrando un Comité de nivel ministerial, a fin de que

prepare los documentos básicos para la mencionada reforma, que someterá a la «Autoridad» para su aprobación.

La primera reunión se celebró en Nairobi el 21 de agosto pasado. Al concluir la misma el ministro de Comercio de Tanzania, Sr. Jamal, miembro de la Delegación de su país, manifestó a los periodistas que sólo podía adelantar que los trabajos de la Comisión «durarian muchos meses».

Luis MARIÑAS OTERO