

LA UNION DE PARLAMENTARIOS AFRICANOS (UPA)

Por LUIS MARIÑAS OTERO

La Organización objeto de estas páginas es una de las numerosas instituciones de carácter regional existentes en el campo homónimo y, cronológicamente, la última en surgir ya que su fundación sólo se remonta a febrero de 1976.

El antecedente último de la misma, y de todas las demás instituciones similares, lo encontramos en la veterana «Unión Interparlamentaria», que en su origen fuera un foro para los legisladores del contado número de países independientes con régimen de democracia formal parlamentaria que integraban la Comunidad de Naciones en los años que precedieron a la Primera Guerra Mundial.

La primera que surgió a su imagen y semejanza con carácter regional, similar en sus líneas generales a la que hoy nos ocupa, fue la «Unión Parlamentaria Europea», creada en 1947 a iniciativa del conde Coudenhove-Kalergy, cuyo ámbito, como puede colegirse por la fecha de su fundación, se limitaba a los países de la Europa occidental.

Adoptándola como modelo, nacieron en los años siguientes Organizaciones regionales en las que participaban parlamentarios de distintos países con un común vínculo geográfico, aunque, en ocasiones, con independencia de este nexo, tales instituciones buscasen unas bases políticas, económicas o culturales que les eran comunes.

Estas agrupaciones se han limitado a veces a ser un simple vehículo de contacto y cambio de impresiones entre los legisladores de los Estados participantes en las Organizaciones respectivas, mientras que en otras ocasiones aspiraron a convertirse en embriones de un futuro legislativo plurinacional, entre las cuales el caso más destacado y conocido es el del «Parlamento Europeo», creado en 1957 por el Tra-

tado de Roma, aunque todavía en estos momentos se encuentre en pleno proceso evolutivo hacia una auténtica función supranacional efectiva.

Más representativos de la hora presente en este fenómeno mundial de asociación en todos los campos, entre ellos el parlamentario, y más afines al ejemplo que nos ocupa, lo constituyen otras tres Organizaciones plurinacionales de parlamentarios cuya base es geográfica.

Son ellas, la «Unión Parlamentaria Árabe», uno más, y no de los más destacados, entre los Organismos plurinacionales árabes nacidos después de la Segunda Guerra Mundial; el «Parlamento Latino-Americano», y la «Unión de Parlamentarios Asiáticos».

El «Parlamento Latino-Americano»¹ se creó en Lima en 1964, con carácter independiente de cualquier organismo de índole supra o internacional, exigiendo que sus miembros fuesen parlamentarios elegidos por sufragio popular; es decir, de una democracia representativa, al igual que los europeos², lo que hace intransferible su experiencia—hecho que se olvida con extraordinaria frecuencia—a organismos paralelos de otro ámbito geográfico.

La «Unión de Parlamentarios Asiáticos»³ se creó en Tokio dos meses después que la anterior con objetivos y bases en apariencia similares; el «mantener plena libertad y genuina democracia» (art. 2.º de su Carta), pero que la coyuntura bélica del Sudeste asiático en aquellos años acabó por convertir en una de las Organizaciones supranacionales regionales—como la ASPAC—cuyo fin primordial consistía en la «contención» del avance comunista en la zona, lo que provocó la renuncia a integrarse en la misma por parte de naciones de un neutralismo izquierdista y la retirada, por dicha razón o por los avatares bélicos de la Gran Guerra Indochina, de varios de los Estados participantes.

Otras Organizaciones parlamentarias de índole supranacional tienen una base o pretexto cultural, campo en el que nadie puede disputar la palma a los franceses, y cuyo ejemplo en este terreno es la «Asociación Internacional de Parlamentarios de Lengua Francesa»

¹ Vid. artículo del autor sobre el mismo en el número 104 de la *Revista de Política Internacional* (julio-agosto 1939).

² Dicha coincidencia ha hecho posible precisamente las conferencias interparlamentarias euro-latinoamericanas (la primera, celebrada en Bogotá en 1974; la segunda, en Luxemburgo en 1975; la tercera, en Méjico en 1977, y la cuarta, en Roma en 1979).

³ Vid. artículo del autor sobre la misma en el número 122 de la *Revista de Política Internacional* (julio-agosto 1972).

UNIÓN DE PARLAMENTARIOS AFRICANOS

(AIPLF), creada en Luxemburgo en 1967⁴ y que agrupa a legisladores de dicha lengua, con independencia de la hablada en su respectivo país. Participan en la misma ciento cincuenta parlamentarios y diecinueve secciones nacionales, contándose entre aquéllos desde representantes de Polonia, Liberia y Brasil hasta los de países de lengua francesa como los del Africa latina o de territorios como Quebec.

Sin embargo, no parece que hasta el presente tal Asociación, cuyos miembros fueron saludados por el primer mandatario francés como «artesanos del encuentro entre la lengua francesa y la libertad», haya pasado del retoricismo y la grandilocuencia que nos son perfectamente conocidos en España.

Tiene, sin embargo, el interés, en relación con el tema que nos ocupa, de la presencia en la misma de representantes de varios Estados afrolatinos, que han sido muy activos desde hace años en movimientos similares, de donde surgió el antecedente inmediato de la «Unión de Parlamentarios Africanos».

Entre tales ensayos, aunque efimeros, pueden mencionarse, a filo de la descolonización del Imperio galo en Africa: la «Asociación Interparlamentaria Europa-Africa», que celebró una reunión en Cannes en 1959, en la que significativamente el papel más importante correspondió al político de Costa del Marfil Mr. Philippe Yacé que pasados los años sería el presidente de la «Unión de Parlamentarios Africanos» y la «Conferencia Interparlamentaria euroafricana», celebrada en Estrasburgo dos años después.

Paralela a esta raíz latina de la UPA existe la de origen sajón por la participación de diversos países del Africa Sajona en actividades y contactos similares a nivel plurinacional.

Su vehículo lo ha constituido la «Asociación Parlamentaria de la Commonwealth», que celebra conferencias regionales, cuya tónica ha sido pragmática con insistencia en el campo de la cooperación económica, de lo que puede ser ejemplo la VIII Conferencia regional africana, celebrada en 1976 en Nairobi con participación de delegados de Botswana, Gambia, Kenia, Lesotho, Mauricio, Seychelles, Tanzania y Zambia.

Todas estas Organizaciones interparlamentarias tienen—como hemos visto—fines, ámbito e incluso funciones e influencias disímiles,

⁴ Vid. artículo de PAUL-JEAN FRANCESCHINI: «L'Association Internationale des Parlementaires de langue française a célébré avec éclat son dixième anniversaire», en *Le Monde* de Paris, 15 de julio de 1977.

pero entre ellas se integra, sin lugar a dudas, la que es objeto de nuestro estudio y a las reuniones de la misma han asistido, en calidad de observadores, la «Unión Interparlamentaria», la «Unión Parlamentaria Árabe», el «Parlamento Latino-Americano», la AIPLF y el «Parlamento Europeo».

Las gestiones para crear la UPA se iniciaron en Abidjan en enero de 1975, plasmando en una Declaración, firmada por los presidentes de las Asambleas de Camerún, Costa del Marfil, Gabón, Mauritania y Senegal; el presidente del Consejo Legislativo del Zaire, del ministro de Agricultura de Mauricio y el vicepresidente de la Asamblea Nacional de la R. P. del Congo, manifestando su decisión de crear el referido Organismo interparlamentario y designando un «Comité de Reflexión y Trabajo» con representantes de Camerún, Costa del Marfil, Mauricio, Mauritania, Senegal y Zaire, así como de Alto Volta, Burundi, República Centroafricana, Madagascar, Malí, Ruanda y Togo como asociados a sus trabajos.

En noviembre del mismo año el «Comité de Reflexión» celebró una reunión en Luxemburgo en la que acordó incorporar a sus labores a representantes de Egipto, Gabón, Ghana, Kenia, Nigeria, Swazilandia y Túnez.

No existieron dificultades en llegar a un consenso y en febrero de 1976 el Comité se reunió en Abidjan a fin de redactar los Estatutos de la Organización.

Una vez allí se erigió en Asamblea Constituyente aprobando la creación de la UPA y sus Estatutos.

Nueve Estados africanos se adhirieron inmediatamente a la flamante Organización como miembros fundadores: Camerún, Costa del Marfil, Egipto, Gabón, Mauricio, Mauritania, Senegal, Túnez y Zaire.

Se designó como Presidente de la nueva Organización al de la Asamblea Nacional de Costa del Marfil—Mr. Philippe Yacé a quien antes aludimos⁵—y como vicepresidentes a los de los Parlamentos de Camerún, Gabón, Mauritania, Senegal y Zaire; mientras que los representantes de los nueve Estados fundadores pasaban a integrar el Comité Ejecutivo.

⁵ En la I Conferencia de la UPA, celebrada en Nuakchott en 1977, Mr. Yacé fue reelegido presidente de la organización por dos años, y en la tercera, celebrada en Rabat en febrero de 1979, se prorrogó su mandato por tres años más.

UNIÓN DE PARLAMENTARIOS AFRICANOS

En la misma reunión se adoptaron los Estatutos de la Unión que entraron en vigor tras la adhesión a los mismos por seis Parlamentos de los países miembros (art. 29 de los Estatutos).

Los objetivos y fines de la UPA se enuncian en el preámbulo y en el artículo 3.º de sus Estatutos.

En ellos se declara su fidelidad a los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la OUA; se expresa el deseo de que los Parlamentos africanos se unan para asegurar la libertad, igualdad, justicia y dignidad de los habitantes del Continente y de que mantengan relaciones de cooperación y amistad entre sí.

Dentro de esta tónica de afirmación de los ideales africanos, en el artículo 3.º de los Estatutos se enumeran como fines de la UPA: el reforzar el papel y prestigio de la institución parlamentaria inspirándose en los valores africanos fundamentales; contribuir al imperio de la libertad, de la justicia y al funcionamiento efectivo de la democracia representativa; a la realización de los objetivos de la Organización de la Unidad Africana para el establecimiento de una paz duradera en el marco de la cooperación interafricana y a una política de buena vecindad, de no alineación, de coexistencia pacífica y de integración africana.

Postulados tan loables como inoperantes para un mínimo conocedor de las realidades políticas africanas.

Y, por último, también se señalan como fines de la Unión el favorecer los contactos entre los parlamentarios africanos y entre éstos y los del resto del mundo y el trabajar para la implantación, en forma progresiva, de una comunidad jurídica africana fundada en las realidades políticas, económicas, sociales y culturales del Continente.

La UPA está constituida por los Parlamentos de los Estados miembros de la OUA que se adhieran a sus Estatutos (art. 4 de los mismos) y cada Parlamento constituye un Grupo Nacional con derecho a un voto en las Conferencias de la Unión.

Aunque tan sólo los parlamentarios en activo forman parte de su correspondiente Grupo Nacional, a propuesta de éste pueden ser admi-

tidos como miembros de honor ex parlamentarios u otras personalidades africanas que hayan prestado servicios eminentes a la UPA o al Continente africano (art. 7.º de los Estatutos).

Actualmente y tras la admisión en la UPA de Comoros, Malawi y Zambia en el curso de la III Conferencia de la Unión celebrada en Rabat, el número de miembros ha pasado de los nueve fundacionales a 21⁶. La inexistencia de Parlamento en varios Estados africanos ha constituido un obstáculo para la ampliación del número de Estados miembros de la Unión, aunque algunos de los que se hallan en tal situación constitucional han participado en calidad de observadores en las Conferencias de la Organización.

Vertebbran la UPA los siguientes órganos: la Conferencia, la Mesa, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General.

La Conferencia es el órgano supremo de la Unión, se reúne una vez al año en sesiones ordinarias y en sesiones extraordinarias por decisión del Comité Ejecutivo o a petición de las dos terceras partes de los Grupos Nacionales (art. 11 de los Estatutos).

Son funciones de la misma el discutir todos los temas importantes que afecten a la Unión, a Africa o al mundo y aprobar recomendaciones dirigidas a los Gobiernos y Organizaciones interesadas.

Como vemos, sus decisiones no son vinculantes para los Estados miembros—lo que, dadas las contradicciones y divisiones entre los países africanos hubiese sido ilusorio en todo caso—limitándose a ser un foro para sus parlamentarios respectivos y sus recomendaciones—como veremos—han versado hasta ahora sobre temas marginales, no conflictivos y sobre los que existe un consenso entre los Estados participantes, sobre todo a la luz y con la seguridad de que los acuerdos no pasan del plano de la declaración de principios.

También corresponde a la Conferencia el elegir al presidente de la Unión, entre los de los Grupos Nacionales, y a los miembros del Comité Ejecutivo: el adoptar las modificaciones o enmiendas a los Estatutos (art. 10 de los mismos) y, antes de la clausura de cada sesión,

⁶ Argelia, Camerún, Comoros, Costa de Marfil, Egipto, Gabón, Gambia, Kenia, Lesotho, Liberia, Malawi, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Senegal, Sierra Leona, Sudán, Túnez, Yibuti, Zaire y Zambia.

UNIÓN DE PARLAMENTARIOS AFRICANOS

aprobar el lugar y fecha en que se celebrará la siguiente sesión ordinaria (art. 4.º del Reglamento Interno de la UPA)⁷.

La Mesa de la Unión está compuesta por el presidente y los vicepresidentes de la misma, siendo sus funciones el convocar la Conferencia; proponer a ésta la designación del secretario general y de su adjunto y mantener los lazos y cooperación con las demás Organizaciones internacionales (art. 15 de los Estatutos).

La Mesa se reúne por convocatoria de su presidente y, en todo caso, con anterioridad a las reuniones de la Conferencia (art. 28 del R. I.).

El Comité Ejecutivo está compuesto por un representante de cada Grupo Nacional; elige a los miembros de su propia Mesa—un presidente, un vicepresidente y un secretario (*rapporteur*)— y se reúne dos veces al año en sesión ordinaria⁸ y en sesión extraordinaria cuando sea convocado por la Mesa de la Unión o por acuerdo previo de la mayoría de los Grupos Nacionales (arts. 17 y 18 de los Estatutos).

Son funciones del Comité Ejecutivo el proponer la admisión de nuevos miembros, crear comisiones de estudio, preparar el proyecto de orden del día de la Conferencia y someter a la misma el proyecto de Presupuestos (art. 19 de los Estatutos).

Por último, el secretario general constituye el órgano de enlace entre los Grupos Nacionales y entre la UPA y las demás Organizaciones internacionales, estando al frente del mismo un secretario general y un secretario adjunto.

Ambos son nombrados por la Conferencia a propuesta de la Mesa.

Al igual que el de la presidencia, el titular de la Secretaría General es actualmente un parlamentario de Costa del Marfil, Mr. Samuel Kouane, secretario general de la Asamblea Nacional de su país.

A la Secretaría General corresponde la ejecución de los acuerdos del Comité Ejecutivo, de la Mesa de la Unión y de la Conferencia; la distribución de los documentos de la misma; la conservación de los Archivos y la preparación y administración de los Presupuestos de la UPA, siendo responsable de su gestión ante el Comité Ejecutivo.

⁷ Hasta el momento se han celebrado tres conferencias: la primera, en Nuakchott (1977); la segunda, en El Cairo (1978), y la tercera, en Rabat (1979).

⁸ Hasta el presente ha celebrado las siguientes reuniones: la primera, en Nuakchott (1977); la segunda, en Abidjan (1977); la tercera, en El Cairo (1978); la cuarta, en Yaundé (1978), y la quinta, en Rabat (1979).

La sede de la Unión está en Abidjan, aunque puede ser trasladada a cualquier otra ciudad por decisión de la Conferencia (art. 2.º de los Estatutos).

Los idiomas de trabajo son el francés, inglés, árabe (art. 61 del R. I.), aunque seguramente se incluirá el portugués —como ha ocurrido con la OUA— caso de que se amplíe la UPA con la adhesión a la misma de las antiguas colonias lusas en Africa.

La Unión se financia con donaciones y legados⁹ así como por las cuotas anuales y contribuciones voluntarias de los Grupos Nacionales, gozando de derecho al voto tan sólo aquellos que estén al día en su cotización.

Los vigentes Estatutos de la Unión y su Reglamento Interno pueden modificarse por voto de la mayoría de dos tercios de los Grupos Nacionales.

La primera Conferencia de la UPA se celebró en Nuakchott en 1977 con asistencia de los nueve Estados que habían fundado la Organización en Abidjan el año anterior y de observadores de Cabo Verde, Etiopía, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Libia, Mali, Marruecos, Niger, Somalia, Sudán y Togo.

En la misma se adoptaron cuatro resoluciones de alcance muy limitado: el otorgar el título de presidentes honorarios de la Unión a los de los nueve Estados fundadores; se modificaron los Estatutos para prorrogar el mandato del presidente de la UPA y se acordó que la segunda reunión se celebrase al año siguiente en Mauricio. Decisión esta última modificada en la II Sesión del Comité Ejecutivo que decidió su celebración en El Cairo.

En esta Conferencia, reunida en 1978, se adoptó el Reglamento Interno de la Unión.

Por último, en febrero de 1979, se celebró en Rabat la III Conferencia de la UPA, en la que se adoptaron varias resoluciones de alcance político —novedad en las reuniones— debido a la conflictiva coyuntura que atravesaba el Norte de Africa en aquella oportunidad y de una evidente intencionalidad escapista.

Una sobre el Oriente Medio, condenando la creación de colonias

⁹ En 1978, el primer mandatario de Costa del Marfil, Mr. Houphouet-Boigny, hizo donación, a título personal, de 10.000.000 de francos CFA (3.400.000 pesetas) con destino a la UPA.

UNIÓN DE PARLAMENTARIOS AFRICANOS

judías en los territorios árabes ocupados por Israel, a este país por violar la Convención de Ginebra sobre la protección a los civiles en tiempo de guerra y afirmando su apoyo a la OLP.

Igualmente aprobó una Declaración sobre conflictos entre Estados africanos y otras sobre la intervención extranjera en el Continente.

En el marco de las mismas se recomendó que los parlamentarios realizasen cerca de sus Gobiernos respectivos gestiones para mantener los derechos de Marruecos sobre Ceuta, Melilla y las islas Chafarinas «que aún están bajo soberanía española».

Lo que no pasa de constituir una declaración simbólica que se inscribe en la permanente actitud reivindicativa marroquí, sobre las Plazas de Soberanía española al otro lado del Estrecho.

Como podemos deducir de todo lo anterior, la flamante Organización africana tiene tanto por su propia esencia como por lo variado de la política de sus miembros—cuyas relaciones en más de un caso distan mucho de ser amigables— y por sus propios Estatutos, considerablemente limitada su operatividad. Por ello la función de la UPA en su corta andadura ha sido eminentemente testimonial dentro de los parámetros africanos predominantes.

Desde luego su autoridad, medios y posibilidades de actuación son mucho más limitadas que los de las paralelas asociaciones parlamentarias que la precedieron en Europa, Asia e Iberoamérica.

