

LA REPUBLICA DE NIGERIA, UNA SITUACION FEDERAL

En el corto espacio de un año, Nigeria ha pasado de ser un Estado federal a ser una República unitaria, para, finalmente, convertirse en una Federación de doce Estados. El Gobierno militar del general Aguiyi-Ironsi, instalado a consecuencia del golpe de estado de enero de 1966, unificó, por decreto, en el mes de mayo, las regiones de la hasta entonces Federación de Nigeria (1). Pocos meses más tarde, un nuevo golpe de estado vino a cambiar la situación y el decreto de unificación fue abolido, volviéndose a la situación anterior: un Estado federal dividido en cuatro regiones. Por el Decreto del 14 de mayo de 1967 éstas fueron subdivididas en doce Estados. De este modo, se modificaba profundamente el sistema establecido y se resolvía lo que, para muchos, había sido hasta entonces el principal obstáculo para la viabilidad de la Federación: la desproporción entre sus regiones, especialmente en el caso de la región del Norte (2).

El fracaso del sistema unitario impuesto por el Gobierno de Ironsi es manifiesto, como lo es también el del sistema federal creado por las Constituciones

(1) Decreto núm. 34: «The Constitution (Suspension and Modification)», núm. 6, decree, 1966, en *The Nigerian Bar Journal*, VII, 1966, pág. 34.

Sobre los acontecimientos del golpe de estado de enero; B. J. DUDLEY: «Nigeria sinks into chaos», en *The Round Table*, 225, January, 1967, pág. 42.

K. W. J. POST: «The crisis in Nigeria», *The World today*, 22, 2 February, 1966, página 43.

Para una descripción desde el punto de vista del Gobierno Federal,

Nigeria, 1966, publicado por el Ministerio Federal de Información, Lagos, 1966.

«El punto de vista del Este», en *January 15. Before and after, 1966*, Nigerian Crisis, VII, publicado por el Ministerio de Información del Este, Enugu, 1966, pág. 15.

(2) En efecto, la antigua región del Norte constituye dos tercios del país.

«... la actual federación de Nigeria es desequilibrada e imperfecta y hasta que se creen más estados, las minorías en este país sea en el Este o en el Oeste o en el Norte seguirán siendo desdichadas», A. ENAHORO, *Federal Parliamentary Debates*, House of Representatives, April 4, 1961, col. 766.

OBAFEMI AWOLowo: *Awo. The autobiography of Chief Obafemi Awolowo*, Cambridge, 1960, págs. 199 y sig.

de 1954 y 1960. La creación de los doce Estados, que se toman ahora como base de un nuevo acuerdo constitucional, pueden abrir, sin embargo, una nueva posibilidad. No se trata sólo de una modificación numérica del sistema precedente, que en realidad no podría continuar bajo la nueva organización en doce Estados. Abre, en efecto, el camino a nuevas lealtades y a una reorganización de las fuerzas políticas, imposible de lograr bajo el régimen de las Constituciones anteriores.

Será, por lo tanto, muy difícil que un futuro Gobierno pueda volver al sistema anterior, aunque se pueden prever alteraciones de fronteras e incluso nuevas subdivisiones de los actuales Estados. El mismo hecho de que la participación en doce Estados, junto con la renuncia a la secesión, sean las dos condiciones del Gobierno de Lagos para cualquier acuerdo con el régimen secesionista de Biafra, muestra claramente cómo será condición ineludible del nuevo sistema constitucional que se establezca (3). Una vez más se comprueba el hecho de que Gobiernos provisionales son capaces de llevar a cabo reformas fundamentales que perduran y contra las que es difícil reaccionar cuando se vuelve a la legalidad constitucional. Piénsese, por ejemplo, en el voto femenino en Francia en 1945, por poner un ejemplo relativamente reciente.

FEDERALISMO EN CRISIS

La Federación de Nigeria no ha sido la única en crisis en estos últimos años, después del apogeo de los sistemas federales en los comienzos del movimiento de descolonización. El federalismo fue entonces para muchos la panacea que podría resolver muchos de los problemas que dejó el sistema colonial (4). División de fronteras sin ninguna razón étnica o económica y muchas veces ni siquiera geográfica, que creó nuevas divisiones de lengua y tradición administrativa, superpuestas a las tradicionales, agravando así los problemas del *nation-building*.

Esta es la razón por la que las nuevas Federaciones tendieron a ser en su mayoría Federaciones «por disgregación». Un proceso inverso al de la previa política colonial, que trataba de agrupar individuos de tribus y lenguas diversas, dándoles una conciencia «nacional» y un lenguaje común. En el nuevo proceso, el reconocimiento de las diversidades, por una parte, y el miedo de

(3) Discurso de bienvenida del general Gowon a la Misión Consultativa de la OAU, en *Report on the OAU Consultative Mission to Nigeria*, Lagos, 1967, pág. 6.

(4) F. G. CARNELL: «Political implications of federalism in new States», en *Federalism and Economic Growth in underdeveloped Countries*, ed. Ursula K. Hicks, New York, 1961, pág. 21.

las minorías, en inferior posición numérica o económica, a la discriminación llevó a una descentralización en lo político que eventualmente desembocaría en un sistema federal (5). Esta misma solución federal se ha tratado de aplicar en sociedades pluralistas racialmente (6), olvidando el principio fundamental de que sólo cuando las diferencias se expresan geográficamente, hay una sociedad federal (7).

La solución federal encontró ciertamente partidarios en los Gobiernos coloniales, pero ciertas *elites* africanas se sintieron atraídas también por ella, no sólo en el contexto panafricano, donde —como en Europa— es un sentimiento más que un programa (8), sino dentro de las mismas unidades coloniales donde tendía a seguir las normas del federalismo clásico.

No todas las *elites*, es cierto, se mostraron favorables, pues, dentro de la escena política africana, se pueden distinguir en rasgos generales dos corrientes: una pragmática y otra que podemos llamar revolucionaria. La primera, de carácter más bien tradicional, reconoce el pluralismo nacional y tiende a defender un *consensus* general que le hace inclinarse hacia soluciones políticas de descentralización y en muchos casos hacia el federalismo. La segunda corriente, modernizadora y revolucionaria, quiere unificar al país a través de una ideología centralizadora y socializante, creando un nacionalismo propio que muchas veces justificará un Gobierno de partido único. Es la dicotomía que se puede observar entre partidos como el Kanu y Kadu en Kenya o el CCP de Ghana frente a su rival el NLM (9).

Es curioso constatar entre los partidos revolucionarios africanos una aversión al federalismo interno que recuerda la de los jacobinos franceses a toda forma de federalismo. En los países de habla francesa puede hablarse, sin duda, de una influencia de la Metrópoli que se traduce hasta en el uso de la misma

(5) COLIN LEYS, P. ROBSON: «Conclusion», en *Federalism in East Africa*, ed. C. Leys y P. Robson, Nairobi, 1965, pág. 184.

(6) R. L. WATTS: *New Federations. Experiments in the Commonwealth*, Oxford, 1966, pág. 112.

(7) W. S. LIVINGSTON: «A note on the nature of federalism», *Political Science Quarterly*, 67, 1952, pág. 85.

(8) MAX BELOFF: «The 'Federal Solution' in its application to Europe, Asia and Africa», *Political Studies*, 1, 2, June, 1953, pág. 131.

(9) KANU: Kenya African National Union. KADU: Kenya African Democratic Union. CPP: Convention's People Party (Ghana). NML: National Liberation Movement (Ghana).

Véase para Kenya: P. J. H. OKONDO: «Prospects of federalism in East Africa», en *Federalism and the new Nations of Africa*, ed. D. Currie, Chicago, 1964, págs. 29-38.

Para el caso de Ghana y el movimiento federalista de los Ashanti: D. AUSTIN: *Politics in Ghana 1946-60*, London, 1964, pág. 278.

fórmula de «República una e indivisible», tradicional en las Constituciones francesas (10).

Pero un fenómeno semejante se observa también en los países del Africa inglesa y en otros; hay una oposición al federalismo, en el que se sospecha un neo-colonialismo de los antiguos *masters* a través del «divide y vencerás» (11). Piénsese en la oposición del partido revolucionario de Indonesia a la proyectada federación de las Indias neerlandesas, o la del mismo Nkrumah frente a las ideas federales del pueblo ashanti (12). Excepto quizá en un contexto de panafricanismo —federalismo por asociación— se tiende a identificar el federalismo con los intereses establecidos y fuerzas reaccionarias en lo social.

La solución federal, para esta corriente, ha recibido quizá la influencia de una opinión en el mundo anglosajón, que ve en el federalismo un sistema de gobierno débil, conservador y legalista. Una corriente de pensamiento que se puede referir a Dicey y posteriormente a Laski (13). Para los que como Nkrumah quieren «buscar primero el reino político», es lógico que el sistema federal, con su respeto por la constitución y por el orden establecido, les parezca más bien como una traba.

Hoy en día, sin embargo, el federalismo parece haber perdido atractivo para unos y otros. No sólo para la *elite* revolucionaria de la pre-independencia, sino para esa segunda generación que ahora empieza a ocupar puestos de responsabilidad después de una educación que nunca estuvo al alcance de los primeros.

Una carta, enviada al director de *West Africa* en abril del pasado año, nos parece sintomática a este respecto:

«Es extraño que en este tiempo, en que todas las federaciones establecidas por el Gobierno británico se han venido o están a punto de venirse abajo, el Gobierno británico insista en forzar al pueblo de Aden dentro de la Federación de Arabia del Sur. Cualquiera hubiera pensado que las lecciones de la desintegración de la Federación

(10) Cameroun, Costa del Marfil, Dahomey, Madagascar, Níger, Volta y Chad conservan la fórmula «una e indivisible». Congo, Gabón, la República Centro Africana, Togo, Mali y Mauritania hablan sólo de «indivisible». Guinea y Senegal no utilizan la fórmula. D. LAVROFF y G. PEISER: *Les Constitutions Africaines*, París, 1961.

(11) Esta fue la actitud de los estudiantes nigerianos en Inglaterra, opuestos a la federación. «Gran Bretaña no es un estado federal. ¿Por qué nos lo quiere imponer a nosotros?» De una entrevista con Chief Rotimi Williams, presidente del Colegio de Abogados de Nigeria, Ibadan, mayo 10, 1966.

(12) KWAME NKUMAH: *Africa must unite*, London, 1963, pág. 63.

(13) Véase la crítica de Dicey en E. MCWHINNEY: *Comparative Federalism*, Toronto, 1962, págs. 5 y sgs.

Centro-Africana, del Africa Oriental y de las West Indies, y la presente desintegración de Malasia y Nigeria, deberían bastar. ¿Es que los ingleses no pueden aprender?, o ¿es que los intereses británicos cuentan más que las vidas e intereses de millones de personas?

Yo creo que este último es el caso, porque, de otro modo, ¿cómo podría un Gobierno experimentado como el británico establecer una Federación como Nigeria, donde una región es más grande que todas las demás juntas, violando así una regla cardinal en federalismo?» (14).

En efecto, de todas las Federaciones establecidas o proyectadas en el período que podemos llamar de la «luna de miel» del federalismo, pocas son las que permanecen: o se han separado en sus partes componentes, como la Federación del Mali, la República Arabe Unida (U. A. R.), la Federación Centro-Africana y la Federación de las West Indies, o han adoptado la forma de un Estado unitario, como Uganda, Libia, Etiopía o Congo (Kinshasa) (15).

Esto, en cierto modo, recuerda esa otra época de auge del federalismo que coincide también con la independencia de otros pueblos. Nos referimos a los países latinoamericanos, que, debido a la influencia de la Constitución norteamericana, adoptaron constituciones federales dentro de las diversas unidades territoriales o unieron éstas en federaciones multinacionales. Las uniones de Estados: Gran Colombia y Centroamérica, murieron de muerte natural. Las constituciones federales —Argentina, México, Venezuela y Brasil— quedaron en lo que McWhinney ha llamado constituciones «semánticas», «ejercicios de oratoria, sin intenciones serias, ni siquiera por parte de sus redactores» (16).

No creemos que pueda hablarse de una crisis del federalismo como tal, a menos que entendamos por él, exclusivamente, el federalismo «dualista» de Wheare (17). No lo está en Europa, donde, aunque prosiguiendo más bien con un carácter funcional, el proceso de integración continúa. En los países del federalismo clásico, éste ha permanecido frente a todas las predicciones contrarias —piénsese, por ejemplo, en el caso de Australia— y, a pesar de su evo-

(14) Carta firmada por Olu Fadaria al director de *West Africa*, abril 22, 1967.

(15) Véase D. ROTHCHILD: «The limits of federalism in Africa», *Journal of Modern African Studies*, 4, 3, november, 1966, págs. 275-93.

Es curioso ver cómo la República Arabe Unida y el Mali han conservado después el nombre de la antigua federación.

(16) E. McWHINNEY, op. cit., pág. 90.

(17) Sobre su concepto de coordinación en federalismo véase K. C. WHEARE: *Federal Government*, London, 1963, 4.^a ed.

lución hacia un «federalismo de cooperación», puede casi predecirse que permanecerá (18).

En los países afro-asiáticos, sin embargo, en los que el principio federal encontró terreno tan propicio, es donde se puede hablar hoy de crisis. Ciertamente que las razones muchas veces aducidas —escasez de personal cualificado, subdesarrollo económico, incluso la falta de una tradición democrática y parlamentaria— han podido ser desfavorables hasta el punto de desaconsejar el establecimiento de un sistema federal. Pero piénsese, por otra parte, que son las mismas razones que se adujeron en contra de la independencia de estos países y que ciertamente no bastaron frente a otras razones positivas de no menor peso. El federalismo es caro, ha dicho Wheare enfáticamente (19). La independencia es cara también, pero en ambos casos no estamos al nivel de las conveniencias, sino de las necesidades. Y el federalismo es simplemente una solución técnica y constitucional a un problema político-social dado. Glosando a Livingston podemos decir que una «situación» federal exige una solución federal (20).

Donde hay una «situación» federal, es decir, un pluralismo con base geográfica y un fondo común y un deseo de participar en un Estado, sea por razones políticas, militares o económicas, se podrá establecer una Federación. Pero habrá siempre una tensión que, en cierto modo, es característica del sistema federal, pues, si no, se establecería un sistema unitario que, después de todo, es mucho más simple (21). En otras palabras, los sistemas federales no son sistemas ideales, que pertenecen a la utopía más que a la política. Quizá el haber dado al modelo federal de Wheare, representando esencialmente el sistema americano, un valor de ideal pueda ser responsable en parte de los errores y frustraciones de su aplicación a la realidad política de los países. Pocos federalismos son o podrán ser «auténticos federalismos» (*trus federalism*) (22).

Por esto, compartimos la opinión, tantas veces citada, de Jennings y Young de que «una federación es una forma de gobierno extravagante e ineficaz que sólo se justifica cuando una forma de organización más unida es impracticable políticamente» (23), aunque no coincidimos con la tendencia expresada algu-

(18) S. A. DE SMITH: *The new Commonwealth and its Constitutions*, London, 1964, página 253.

(19) K. C. WHEARE: *Federal Government*, op. cit., pág. 51.

(20) W. S. LIVINGSTON: op. cit., pág. 84.

(21) R. L. WATTS: op. cit., pág. 93.

(22) B. J. DUDLEY: «Federalism and the balance of political power in Nigeria», *Journal of Commonwealth Political Studies*, 4, 1, march; 1966, pág. 16.

(23) W. I. JENNINGS, C. M. YOUNG: *Constitutional Laws of the Commonwealth*, 1952, pág. 343.

nas veces de que el federalismo sea solamente una tendencia transitoria, previa a la formación de un Estado unitario.

Hemos de añadir, por otra parte, que muchas veces se quiere equiparar la cultura política tradicional (24) con un sistema de tipo absolutista y oligárquico que no suele corresponder a la realidad política tradicional africana. Esto hace que la objeción basada en la falta de una tradición parlamentaria y democrática pueda encontrarse muchas veces sin base, a nuestro juicio.

En resumen, «situaciones federales» pueden resolverse con un sistema federal, aunque esto no haya de ocurrir necesariamente. No basta el que haya factores que exijan una Federación ni el ser capaz de organizarla; hace falta el deseo y ciertamente la decisión política final que la lleve a término. En este punto se pueden apreciar las limitaciones de los que definen al federalismo exclusivamente en términos sociológicos o como un proceso basado en una serie de factores y condiciones previas (25), por más que contribuyan a iluminar el problema desde diferentes ángulos. En este sentido estamos de acuerdo con la teoría del *bargain*, propuesta por Riker (26), aunque no compartimos las razones que aduce, basadas casi exclusivamente en motivos de índole estratégica y «militar». Tratar de extender estas razones a algunos casos le hace llegar a conclusiones un tanto peregrinas (27). Tiene el mérito, sin embargo, de que plantea el federalismo como lo que es en último término, un hecho político.

CAUSAS DE LA CRISIS

Tratemos ahora de analizar las causas de la crisis de los sistemas federales en los nuevos países independientes. Generalizando, tanto para las Federaciones

(24) Para el concepto de cultura política (political culture) que utilizamos aquí, véase: *Political culture and political development*, ed. L. W. Pye y S. Verba, New York, 1965.

(25) Véase la crítica de estas tendencias en A. H. BIRCH: «Approaches to the study of federalism», *Political Studies*, 14, 1, march, 1966, págs. 16 y sgs.

(26) W. H. RIKER: *Federalism, Origin, Operation, Significance*, Boston y Toronto, 1964, pág. 12.

J. Rivero parece coincidir con esta interpretación «política» del federalismo. Véase «Introduction to a study of the development of federal societies», *International Social Science Bulletin*, 4, 1, Spring, 1952, págs. 22 y 31.

(27) Véase, por ejemplo, su explicación del origen de la federación de Nigeria: W. H. RIKER, op. cit., pág. 31 y la crítica de A. H. BIRCH: «Approaches to the study of federalism», op. cit., pág. 23.

que se disgregaron en sus partes componentes como para las que adoptaron estructuras unitarias, creemos que estas causas pueden reducirse a dos:

1. Inexistencia de una situación federal.
2. Inadaptabilidad del modelo federal, generalmente importado, a la situación federal dada.

Veamos el primer caso. Aunque el federalismo es esencialmente un fenómeno político, podemos hablar en un sentido amplio de «situación federal» (28), o, si se quiere, de «sociedad federal». Por «situación federal» entendemos simplemente el conjunto de condiciones que predisponen una sociedad dada a adoptar un sistema federal o que incluso lo pueden exigir para su buen funcionamiento.

Estas condiciones son el resultado de una interacción de factores políticos, económicos y sociales que favorecen a la vez una integración y una separación de las partes componentes. Cuando esta interacción de factores llega a un relativo equilibrio puede hablarse de una «situación federal».

Por otra parte, no basta el que haya diversidades, es preciso que éstas estén distribuidas territorialmente. De otro modo nos encontramos con un fenómeno de pluralismo o multirracionalismo, como en Chipre, Mauritius o Trinidad, al que corresponde otro tipo de soluciones y compromisos: declaraciones de derechos humanos, cláusulas constitucionales de protección a minorías, descentralización, etc., pero no una solución propiamente federal. Es la distinción que se puede hacer, con McWhinney (29), entre un federalismo «horizontal», de dos dimensiones, propio de las federaciones clásicas, y uno «vertical», para aquellos países donde las comunidades étnico-culturales se hallan distribuidas sobre el mismo territorio.

Beloff escribió hace quince años que, si iba a haber un futuro para las sociedades multi-raciales de Africa, sería sólo descubriendo apenas la perspectiva de un gobierno democrático aparecido en el horizonte (30). Hoy, después de los fracasos de la Federación Centro-Africana y de los diversos proyectos que se pensaron para Kenya, Argelia, etc., se puede decir que tal mecanismo aún está por aparecer, pero que ciertamente no lo hará en un contexto federal.

En lo que se refiere al modelo adoptado, la mayoría de los países que lograron su independencia recientemente a consecuencia de un proceso de des-

(28) F. G. CARNELL: op. cit., pág. 23.

(29) E. McWHINNEY: op. cit., pág. 97.

(30) M. BELOFF: op. cit., pág. 118.

colonización, adoptaron fórmulas constitucionales dentro de la tradición de la antigua Metrópoli (31). En realidad, esto no podía ser de otro modo, no sólo debido a la presión ejercida por el poder colonial, sino también a la misma formación jurídica y política de los líderes de la independencia. Aunque en algunas ocasiones elementos «autóctonos», por usar la expresión de Wheare (32), fueron incorporados a las Constituciones, los líderes nacionalistas no se conformaron con nada que no fuera una réplica del *Westminster model* en el caso de las naciones de habla inglesa (33) o de la Constitución de 1958 para las de habla francesa (34), aunque no fueran el mejor sistema político para el país.

Se ha dicho irónicamente del *Westminster model* que sigue siendo el artículo de exportación más solicitado de Gran Bretaña al Commonwealth. Y como todo artículo de exportación ha debido revestir formas que aseguren y faciliten su transporte. Siendo, por otra parte, el sistema británico, cuyo espíritu trata de recoger, un sistema basado en buena medida en costumbres y convenciones, se hizo preciso el poner muchas de éstas por escrito para que pudieran ser transplantadas. Pero el *Westminster model* no es sólo un modelo de democracia parlamentaria, sino que recoge una serie de prácticas e instituciones que van más allá de la pura organización política: libertad académica y de prensa, independencia de la judicatura, neutralidad política de los funcionarios públicos, una «leal» oposición, etc. Todo esto hace que su trasplante sea una operación sumamente delicada, y más difícil aún el que continúe en funcionamiento una vez que la independencia ha sido lograda (35).

En lo político, el *Westminster model* es un sistema constitucional y parlamentario en que el jefe del Estado —sea rey o presidente— no es jefe del Gobierno al mismo tiempo. El primer ministro es quien preside un gabinete compuesto de ministros que él mismo elige entre los miembros de la cámara legislativa, ante la cual son responsables individual y colectivamente. El cuerpo legislativo se elige por sufragio universal en elecciones reguladas por comisiones independientes.

Una de las críticas hechas a este modelo es la de ser fundamentalmente

(31) S. D. TANSEY, D. G. KERMODE: «The Westminster model in Nigeria», *Parliamentary Affairs*, 21, 1, Winter, 1967, pág. 21.

(32) K. C. WHEARE: *The Constitutional Structure of the Commonwealth*, Oxford, 1960, pág. 89.

K. ROBINSON: «Constitutional autochtony in Ghana», *Journal of Commonwealth Political Studies*, 1, 1, november, 1961, pág. 41.

(33) J. FLETCHER-COOKE: «The failure of the 'Westminster model' in Africa», *African Affairs*, 63, 252, july, 1964, pág. 197.

(34) D. G. LAVROFF, G. PEISER: *Les Constitutions Africaines*, op. cit., pág. 9.

(35) S. A. DE SMITH: «Westminster's export models: the framework of responsible government», *Journal of Commonwealth Political Studies*, 1, 1, november, 1961, pág. 3.

legalista y la de que, según la tradición anglosajona, deja fuera de la esfera constitucional sectores sociales como la economía, además de esas otras «reglas del juego» que se refieren a la organización política y social, excepto en aquellos casos que afecten los fundamentos del sistema (36). Esto presenta un peligro en la aplicación del modelo en países de tipo «transicional» (37), donde conflictos de base surgen de las diferencias de crecimiento económico y cultural que se acrecientan al superponerse sobre estructuras tribales.

En lo que se refiere a las Federaciones de habla inglesa, el modelo generalmente adoptado ha sido el que Dudley ha llamado el *Wheare model* (38). Un sistema en el que hay una división de poderes entre un Gobierno central y varios regionales, cada uno de los cuales está coordinado con los otros y es independiente en su propia esfera (39).

Wheare, en su obra, que se ha hecho clásica en la ciencia política, construye su modelo de sistema federal abstrayendo de las cuatro Federaciones tradicionales: Canadá, Estados Unidos, Australia y Suiza. Su modelo, sin embargo, tiende a considerarse hoy insatisfactorio y ha perdido terreno, no por errores en el análisis de los sistemas propuestos, sino por el hecho de que no puede aplicarse a las nuevas Constituciones aparecidas después de la guerra, que se presentan como Federaciones, pero que no corresponden al modelo previsto por Wheare (40). Por otra parte, nuevas condiciones económicas, políticas y sociales han creado necesidades que lo hacen inadaptable a las nuevas Federaciones.

No obstante, éste fué el modelo que muchos de los líderes nacionalistas tuvieron presente, como se desprende de muchas expresiones de sus discursos y de sus escritos (41), y no se puede pensar que fue sólo el resultado de los planes del poder colonial.

(36) H. L. BRETTON: *Power and stability in Nigeria*, New York, 1962, pág. 23.

(37) Adoptamos el concepto que DANIEL LERNER desarrolla en *The passing of traditional society*, Chicago, 1958.

(38) B. J. DUDLEY: «The concept of Federalism», *Nigerian Journal of Economic and Social Studies*, 5, 1, march, 1963, pág. 96.

D. ROTHCHILD llama a este modelo: «Dicey-Wheare model». D. ROTHCHILD: op. cit., página 292.

(39) K. C. WHEARE: *Federal Government*, op. cit., pág. 10.

(40) Entre otros, están los casos de India, Birmania, Libia, Etiopía, Kenya y Malaya.

BIRCH, A. H.: «Approaches to the study of federalism», op. cit., págs. 25 y 26.

(41) B. J. DUDLEY: «Federalism and the balance of political power, in Nigeria», op. cit., pág. 17.

EL CASO DE NIGERIA

En 1947, Awolowo dijo que Nigeria era una «expresión geográfica» (42). La frase hizo fortuna y la encontraremos repetida a menudo. En el mismo año el más tarde primer ministro de la Federación, Abubakar Tafawa Balewa, dijo en la Cámara Legislativa del Norte:

«Desde 1914 el Gobierno británico ha estado tratando de convertir a Nigeria en un país, pero los pueblos de Nigeria son históricamente diferentes en sus tradiciones, en sus creencias religiosas y costumbres, y no muestran deseo de unirse... La unidad de Nigeria está sólo en los designios de Gran Bretaña para el país» (43).

En efecto, Nigeria es una entidad geográfica artificial, marcada por las fronteras de los territorios sobre los que Inglaterra estableció su soberanía.

Su historia, como tal, comienza en el establecimiento de los primeros Consulados británicos en Fernando Poo (1849) y en Lagos (1853). Prosigue con el Tratado de Lagos (1861), que marca el comienzo de las adquisiciones territoriales, y los tratados sucesivos con el imperio fulani, el país yoruba y los Estados del delta, que completan la configuración de lo que más tarde sería Nigeria (44).

El territorio de Nigeria encierra pueblos y naciones de raza y tradiciones muy diversas, que hablan unas 248 lenguas, viven en distintos *habitat* geográficos: la selva tropical y la sabana, y han sufrido las diferentes influencias religiosas del cristianismo y del Islam (45).

Entre estos grupos étnicos, algunos, por su importancia numérica, han dominado en buena parte el destino del país y sus relaciones mutuas —divergencias o alianzas— han dado muchas veces la pauta de la vida política nigeriana. Son los hausas, ibos y yorubas (46), que habitan, respectivamente, al norte,

(42) OBAFEMI AWOLOWO: *Path to Nigerian Freedom*, London, 1947, pág. 47.

(43) Citado por J. S. COLEMAN: *Nigeria. Background to Nationalism*, Berkeley-Los Angeles, 1960, pág. 320.

(44) B. O. NWABUEZE: *Constitutional Law of the Nigerian Republic*, London, 1964, páginas 9 y sgs.

(45) K. M. BUCHANAN, J. C. PUGH: *Land and People in Nigeria*, London, 1966.

Véase también el capítulo por A. L. MABOGUNJE en *The Politics and Administration of the Nigerian Government*, ed. L. F. BLITZ, London, 1965, págs. 11 y sgs.

(46) R. A. LEVINE en su *Dreams and Deeds, Achievement motivation in Nigeria*, Chicago 1966, hace un breve e interesante estudio de las características y personalidades de estos tres grupos. Véanse especialmente págs. 24 y sgs.

sudeste y suroeste del país, donde forman el núcleo de las Regiones en que éste fué dividido.

Pero no quiere decir esto que Nigeria pueda reducirse a estos tres pueblos o naciones, pues, junto a ellos, existe un notable número, casi un 40 por 100 del total (47), de grupos étnicos menos numerosos: kanuris, efike, ijaws, nupes, edos, etc.

DISTRIBUCION NUMERICA DE LOS PRINCIPALES GRUPOS ETNICOS
EN NIGERIA (1952)

Hausa	5.543.955	Ibibio-Efik	831.916
Ibo	5.457.868	Tiv	781.125
Yoruba	5.045.861	Edo	468.117
Fulani	3.030.481	Nupe	359.214
Kanuri	1.301.775	Ijaw	341.966

Casi desmintiendo sus afirmaciones anteriores, el mismo Tafawa Balewa, ahora primer ministro de la Federación, escribió años más tarde, en 1961, en la introducción al libro de Davies: «Nigeria ha sido una creación de los ingleses, pero ya no es únicamente una "expresión geográfica"» (48). En efecto, se puede también hablar de una identidad nigeriana que comenzó a desarrollarse durante el período colonial. El uso de una lengua oficial común, el inglés (49); una tradición legal basada en el *common law*; la unificación de ciertos servicios, como los ferrocarriles, puertos y otras agencias de comunicación, han contribuído a crear y mantener una unidad, a pesar de la fuerza centrífuga de las Regiones.

El hecho de haber sido jurídicamente un país por espacio de unos cincuenta años, está, sin duda, en la base de este sentimiento (50). Esto coincide con la aceptación general en Africa de las fronteras legadas por los poderes co-

(47) Esta viene a ser la proporción de acuerdo con el censo de 1952 que, aunque anticuado, es el único del que se puede uno fiar, considerando las razones políticas que llevaron a deformar los censos posteriores.

Las cifras que damos son también del censo de 1952. La proporción parece no haber variado mucho.

(48) H. O. DAVIES: *Nigeria the prospects for democracy*, London, 1961. Prólogo por A. TAFAWA BALEWA.

(49) Es interesante comprobar que en la revisión constitucional de 1963 se conservó la regla de que el inglés es la lengua oficial.

(50) J. R. V. PRESCOTT: «The geographical basis of the Nigerian Federation», *Nigerian Geographical Journal*, 21, 1, 1958, pág. 12.

loniales. A pesar de la división de sus pueblos en diferentes Estados, no ha habido movimientos irredentistas, con la excepción de Somalia.

Hay, pues, en Nigeria, un equilibrio, resultado de una tensión entre unidad y diversidad, que es la razón por la que se puede hablar de una «situación federal» en Nigeria.

CENTRO Y REGIONES ANTES DE LA INDEPENDENCIA

Los dos Protectorados del Norte y del Sur, creados en 1900, y la Colonia de Lagos fueron unificados por Lord Lugard en 1914, en la comúnmente llamada «amalgamación». Con ella se establece un Gobierno unitario para todo el país. En 1939, las provincias del Sur, por razones administrativas, fueron divididas en dos regiones, con centro en Ibadan y Enugu, respectivamente.

A pesar de la amalgamación, la administración continuó siendo descentralizada. Bajo el gobernador-general, los *Lieutenant-Governors* eran responsables de las materias que no hacían referencia a Nigeria como un todo —ferrocarriles, correos y telégrafos, fuerzas armadas—, y que estaban bajo control directo del gobernador.

Las diferencias entre Norte y Sur, resaltadas especialmente por el *indirect rule*, que dejaba en manos de las autoridades locales tradicionales, sobre todo en la Región del Norte, las riendas del gobierno y la administración de la justicia (51), fueron reconocidas constitucionalmente en 1946 por la llamada *Richards Constitution* (52). Esta Constitución, aunque de base unitaria, representa el triunfo del regionalismo con la creación de tres Asambleas consultivas en Enugu, Ibadan y Kaduna y la regionalización del presupuesto (53). Aunque no explícitamente, se comenzó a crear una concentración de intereses alrededor de las capitales regionales y se admitió tácitamente una preponderancia de los tres grupos étnicos mayoritarios, en cuyas áreas estaban situadas las capitales: ibos, yorubas y hausas.

Si las fronteras de Nigeria son artificiales, ya que se encuentran yorubas en Dahomey y Níger está habitado en su mayor parte por hausas, las fronteras de las Regiones fueron también creadas artificialmente, no sólo dividiendo en algunos casos a la tribu principal, sino también reuniendo bajo ella, de

(51) Carnell habla del principio federal implícito en el sistema colonial británico. La distinción entre Whitehall y el «Man on the spot», F. G. CARNELL, *op. cit.*, pág. 20.

(52) Nigeria (Legislative Council), Order in Council, 1964.

(53) C. OGWURIKE: «The aims of Nigerian Federalism», *The Nigerian Law Journal*, 1, 2, december, 1965, pág. 195.

forma arbitraria, una serie de minorías étnicas que crearían situaciones futuras de disensión (54).

Las razones para esta regionalización del país, fomentada por las autoridades coloniales, han sido agudamente analizadas por Coleman, que la ve como una fórmula política para resolver el problema de conciliar una mayor participación de los nigerianos en el gobierno y, al mismo tiempo, no poner su dirección en manos de una mayoría de políticos nacionalistas elegidos por voto popular, a expensas de las autoridades tradicionales (55). El mismo argumento puede verse, por otra parte, en el mismo hecho de dar mayor preponderancia a las capitales regionales frente a Lagos con su *elite* nacionalista, de educación occidental, y su tradición de *self-government*. Con Odumosu, podemos llegar a la conclusión que, desde 1945, el Gobierno británico había decidido hacer de Nigeria una Federación (56).

Aunque los nacionalistas se opusieron a la *Richards Constitution*, por la forma en que fue aprobada y el poco avance que representaba hacia el *self-government* e independencia, la mayoría, sin embargo, aceptó la división regional.

Algunos lo hicieron con entusiasmo, como Obafemi Awolowo, fundador del Action Group, sobre la base del *Omo Egbe Oduduwa* (57), y, más tarde, *premier* de la Región del Oeste y líder de la oposición. Awo, en efecto, publicó al año siguiente *Path to Nigerian Freedom* (58), en el que abogaba por una Federación con base étnica y lingüística para Nigeria. A pesar de su evolución política hacia una postura más radical (59), ha seguido siendo consistente con su posición federal, aunque ahora añade a los criterios étnicos y lingüísticos el de viabilidad económica (60).

(54) «Federación de una composición desacostumbrada, dado el hecho de que uno de los tres elementos constitutivos era ligeramente superior en población a los otros dos juntos, al mismo tiempo que en cada una de las tres regiones era posible distinguir entre un grupo predominante de cerca de dos tercios de la población y grupos minoritarios de cerca de un tercio.»

Nigeria: Report of the Commission appointed to inquire into the fears of Minorities and the means of allaying them, H. M. S. O., London, 1958, Omnd. 505, pág. 1.

(55) J. S. COLEMAN: op. cit., pág. 274.

(56) O. I. ODUMOSU, *The Nigerian Constitution, history and development*, London, 1963, pág. 229.

(57) Sociedad cultural yoruba. Literalmente quiere decir «Unión de los hijos de Oduduwa», antepasado legendario del pueblo yoruba.

(58) O. AWOLOWO, *Path to Nigerian Freedom*, op. cit. Véase también su autobiografía, *Awo*, op. cit., pág. 173.

(59) *Democratic Socialism: Being the Manifesto of the Action Group of Nigeria for and independent Nigeria*, Lagos, 1960.

(60) O. AWOLOWO: *Thoughts on the Nigerian Constitution*, Oxford, 1966, págs. 90 y siguientes.

No ha sido así la postura de Nnandi Azikiwe, fundador del NCNC (National Council of Nigeria and the Cameroons) y futuro presidente de la República, a pesar de que en su *Political Blueprint for Nigeria*, publicado en 1943, parece defender una federación de ocho estados (61). Más tarde, en 1951, él y su partido cambiarían esa postura para abogar por un sistema unitario.

La Constitución de 1951, en la que los nigerianos pudieron participar activamente a través de las conferencias provinciales y regionales y, más tarde, de la nacional, que tuvo lugar en Ibadan, representó un paso adelante en la organización federal. Es de notar que la consulta al pueblo tuvo como marco la estructura de las tres regiones y que la misma confrontación que la conferencia de Ibadan representó, siguió también las líneas de fuerza de las diferencias regionales (62).

La base para las discusiones había sido fijada en una lista de cuestiones que H. M. Foot, entonces *Chief Secretary* del Gobierno, expuso en un discurso en el Consejo Legislativo. Entre otros, ofreció a la discusión los siguientes problemas fundamentales: ¿debe ser el sistema político de Nigeria unitario o federal? Si se elige el sistema federal, ¿deben conservarse las fronteras regionales existentes? A pesar de que en las conclusiones de la Conferencia de Ibadan, basadas en aquellas cuestiones, no se hace mención de federalismo (63), se adoptó, básicamente, la división en tres regiones, con Lagos incluido en el Oeste, aunque los delegados del futuro Mid-West habían boicoteado previamente la conferencia regional (64).

La Constitución que resultó y que lleva el nombre del gobernador MacPherson abrió el camino para el desarrollo constitucional que llevaría a la in-

(61) NNANDI AZIKIWE: *Political Blueprint for Nigeria*, Lagos, 1943, pág. 11.

No aparece, sin embargo, muy claro lo que tiene en mente; en la página 43 habla de una «federation of aboriginal African Tribes and Nations», en su capítulo sobre gobierno local incluye a sus estados (protectorates) juntos con los municipios y áreas rurales, pág. 51 y sgs.

(62) *Proceedings of the General Conference on Review of the Constitution held at Ibadan, January, 1950*, Lagos, 1950.

(63) «Al faltar una resolución específica sobre este punto (federalismo), parece que la actitud de la Conferencia era la de favorecer un sistema pseudo-federal, bajo el que se retenían las regiones existentes.»

O. AWOLowo: *Awo*, op. cit., pág. 179.

(64) En las críticas que se hicieron a la Constitución, especialmente por parte del NCNC, se unen los nombres de H. M. FOOT, el *Chief Secretary* y artífice de la Constitución, y de WHEARE, el teórico del federalismo.

West African Pilot, June 21, 1951, citado por K. EXERA: *Constitutional development in Nigeria*, Cambridge, 1960, 2.^a ed. pág. 129.

Esto parece confirmar la tesis de DUDLEY sobre la influencia de WHEARE en el desarrollo federal en Nigeria.

dependencia (65). Abre el camino no sólo con la división en tres regiones firmemente establecida, sino también con tres partidos principales, cada uno basado en una de las regiones y allí, en el grupo étnico mayoritario.

A la división en partidos se añadirá la creciente competición entre los dos grupos étnicos más avanzados en educación, Ibos y Yorubas, creada con la acelerada nigerización del *Civil Service* (66). Como O'Connell ha comentado, oportunamente, las dos etapas de tribalismo exacerbado en la historia de Nigeria corresponden al abrirse las oportunidades de empleo en el *Civil Service* a todos los nigerianos, a comienzos de los años cincuenta y al cubrirse todos sus puestos, hacia 1965 (67).

Son varias las contradicciones que surgieron de esta Constitución. Piénsese, por ejemplo, que, aunque las regiones determinan sus propios gastos, los poderes financieros residen en el centro. Por otra parte, la creciente división de opiniones entre el Norte y el Sur del país, con respecto a la fecha de la independencia (68), culminó en los motines de Kano, cuando Akintola, un político yoruba, manifestó su intención de extender a esa ciudad su campaña electoral (69).

Todo esto llevó a una nueva revisión que dio origen a la Constitución de 1954, después de la primera conferencia constitucional de Londres y de su continuación en Lagos (70). Esta Constitución, llamada «Lyttleton Constitu-

(65) Nigeria (Constitution) Order-in-Council, 1951, S. A. No 1172 of 1951.

(66) «... al aproximarse la Independencia, la tendencia ha cambiado y ha habido una recrudescencia aguda de sentimiento tribales.»

Report. Minorities Commission, op. cit., pág. 88.

(67) J. O'CONNELL, en una Conferencia en la Universidad de Ibadan, abril, 14, 1966.

(68) Es interesante ver la descripción dada por Ahmadu Bello, Sardauna de Sokoto y líder del NPC, de la petición de *self-government* presentada por CHIEF A. ENAHORO el 31 de marzo de 1953.

My life, the autobiography of sir Ahmadu Bello, Sardauna of Sokoto, Cambridge, 1962, páginas 115 y sigs.

La versión del mismo ENAHORO en: A. ENAHORO: *Fugitive offender*, London, 1965, páginas 124 y sigs.

(69) Dos días después de los «Kano riots», el secretario de Estado para las Colonias anunció que la Constitución habría de ser revisada y que una Conferencia a este fin tendría lugar en Londres.

Véase J. S. COLEMAN: op. cit., pág. 400.

(70) Report by the Nigeria Constitutional Conference held in London, July and August 1953, H. M. S. O., London, 1953, Omnd. 8.994.

Report by the Resumed Conference on the Nigerian Constitution held in Lagos, January and February 1954, H. M. S. O., London, 1954, Omnd. 9.059.

Para el punto de vista británico, véase *The Memoirs of Lord Chandos, Oliver Lyttleton*, London, 1962, págs. 408-417, entonces secretario para las Colonias.

tion» (71), representa un corte definitivo con el pasado al establecer claramente un sistema federal.

Se atribuyeron poderes específicos al Gobierno central, y se determinaron también los concurrentes, así como los residuales, que se atribuyeron a las regiones. Estas se convierten en los centros de poder del nuevo orden. La magistratura y el *civil service* se regionalizan. Con poderes financieros amplios a su disposición, el control sobre obras públicas, beneficencia y educación, ofreció grandes oportunidades al partido gobernante en cada región para consolidar su poder y su influencia.

Por otra parte, la subida de precios de materias primas, causada por la guerra de Corea, hizo aumentar los beneficios regionales, basados en el cacao, aceite de palma y cacahuetes (72). El deseo de disfrutar de estos recursos hizo aún mayor el deseo de consolidar la base regional y evitar a toda costa el perderla ante un partido «extranjero».

El Gobierno regional se convierte en el único Gobierno efectivo, hasta el punto de que, como alguien irónicamente ha comentado, la única relación que un individuo podía tener con el Gobierno federal era a través de la Policía. Pero, sin embargo, las Regiones, a pesar de sus esfuerzos, no pudieron desarrollar un sentido de identidad, que fue reemplazado por el tribal del grupo étnico dominante (73).

Este desarrollo de la regionalización agudizó y trajo a la escena constitucional el problema de las minorías regionales. El mismo nombre de minorías es en sí equívoco, pues todas juntas representan un 40 por 100 de la población de Nigeria. Es su distribución en las Regiones, junto a un grupo étnico predominante, lo que las ha situado en esa posición inferior.

Dentro del sistema, las minorías trataron de manifestar su descontento, principalmente formando alianzas con partidos fuera de su Región para fortalecer así su posición. Sin embargo, a pesar de su agitación política y de contar teóricamente con la aprobación de dos de los partidos mayoritarios, la posición irreducible del Norte, las divisiones entre los mismos grupos y el deseo de todos de no retardar la fecha de la independencia (74), llevaron a no aceptar nuevas divisiones y a relegar el espinoso problema para después.

(71) The Nigerian (Constitution) Order-in-Council, 1954, S. I. No. 1.146.

(72) B. J. DUDLEY: «Federalism and the balance of political power in Nigeria», op. cit., página 17.

(73) J. O'CONNELL: *Political integration: the Nigerian case*, Ibadan, 1967, mimeographed, pág. 34.

(74) Es interesante la observación de Agunbiade-Bamishe, Party Manager del Action Group hasta enero de 1966, de que hasta el 1960 no se pensó en ideologías. Había un solo deseo: conseguir la independencia y todo debería servir a ese fin. De una entrevista en Ibadan en marzo de 1966.

La presión de las minorías, no obstante, creció de tono y en 1957 el Gobierno británico decidió la formación de una Comisión de encuesta para investigar el problema (75). Como era de esperar, su decisión fué desfavorable a la creación de nuevos Estados, por razones de oportunidad (76). Posteriormente, el secretario de Estado explicó el punto de vista del Gobierno en la Conferencia constitucional de 1958, cuando afirmó que se tendría que elegir entre independencia para 1960 o la creación de nuevas Regiones (77).

En el *Report* de la Comisión se propusieron, sin embargo, una serie de salvaguardas y garantías que llevarían a la inclusión de una «Declaración de derechos» en la Constitución, a la creación de *Minority Areas* en las dos Regiones del Sur y al establecimiento del *Niger Delta Development Board* para la zona subdesarrollada de la desembocadura del Níger. Estas disposiciones, junto con las referentes a la organización de las fuerzas de Policía, la misma composición del Senado y otras garantías podrían calmar la ansiedad de las minorías y así solucionar el problema (78). Por otra parte, se incluyeron también en la Constitución provisiones para la alteración de las fronteras interregionales o incluso para la creación de nuevas Regiones (79).

La tendencia a fortalecer las Regiones a expensas del Centro continuó, no obstante. Además de la regionalización del poder judicial, se amplió la Suprema Corte Federal, añadiendo como miembros *ex officio* los *Chief Justices* de cada Región (80). La autonomía financiera de las Regiones también aumentó al suprimirse el *Central Marketing Board* y ser sustituido por Comités regionales.

(75) La Comisión, presidida por Lord Willink, produjo el *Report of the Commission Appointed to enquire into the fears of the Minorities and the means of allaying them*, H. M. S. O., London, 1968, Omnd. 505.

(76) Prescott hizo por aquellas fechas el comentario cuya exactitud se comprobaría años más tarde:

«... es una lástima que la revisión de fronteras y la creación de nuevos estados se vea como el último recurso por los planificadores políticos, pues no sólo calmaría esto los temores de las minorías y disminuiría la fricción de las fronteras, sino que también debilitaría las regiones actuales en beneficio del gobierno central.»

J. R. V. PRESCOTT: *op. cit.*, pág. 22.

(77) *Report by the Resumed Nigeria Constitutional Conference held in London in september and october 1959*. H. M. S. O., London, 1958, Omnd. 569, pág. 22.

(78) *Report, Minorities Commission*, *op. cit.*, págs. 67, 90, 94, y 97.

(79) Provisiones para la alteración de sus fronteras o la creación de nuevas regiones. Constitución 1960, s. 464.

(80) *Report by the Resumed Nigeria Constitutional Conference, september and october, 1958*, *op. cit.*, pág. 16.

Esto puso en sus manos un gran instrumento de planificación y decisión en lo económico (81).

Las representaciones diplomáticas de las Regiones en otros países quedaron prohibidas, pero se conservarán, en cambio, los representantes en Gran Bretaña, que cambiarán su título de *Commissioners* por el de Agentes generales (82).

Por último, y lo que es quizá más importante, los políticos prefirieron permanecer en sus respectivas Regiones (83), con lo que la lucha política tendió a centrarse en una consolidación de estas bases regionales más que en la conquista del centro.

CENTRO Y REGIONES DESPUÉS DE LA INDEPENDENCIA

Con la independencia, Nigeria adquiere plenamente los derechos de autonomía interna y soberanía internacional. En efecto, hasta el 30 de septiembre de 1960, su Gobierno estaba aún subordinado al británico a pesar del *self-government* de sus tres Regiones. Teóricamente, la Corona podía dar leyes para todo el país, aunque esto no fuera así en la práctica, y era responsable de su política exterior. Esta dependencia terminó el 1 de octubre de 1960. «El Gobierno de Su Majestad en el Reino Unido no tendrá responsabilidad alguna en el gobierno de Nigeria o cualquiera de sus partes» (84).

El marco jurídico está dado por la Constitución de 1960 (85), que es bá-

(81) El *Marketing Board* es una agencia central para la compra, exportación y venta de productos principalmente agrícolas, como cacao, cacahuetes y aceite de pala.

Report by the Ad-Hoc meeting of the Nigeria Constitutional Conference held in Lagos in february 1959, Lagos 1958, op. c. 13 y sgs.

Véanse las ideas de Awolowo sobre la regionalización del *Marketing Board* en *Awo*, op. cit., pág. 273.

(82) Report by the Resumed Nigeria Constitutional Conference september and october, 1958, op. cit., pág. 18.

Un caso semejante ofrece el Canadá, que mantiene en Londres agentes-generales de sus provincias. El agente-general de Ontario representa además los intereses provinciales en Europa y la provincia de Quebec mantiene un agente-general en París.

B. LASKI: «Some international legal aspects of federalism: the experience of Canada», en *Federalism and the new Nations of Africa*, op. cit., pág. 394.

(83) Entrevista con Agunbiade-Bamishe, Party Manager del Action Group. Ibadan, marzo, 1966.

(84) The Nigeria Independence Act, 1960; 8 & 9, 2. Ch. 55. S. 1.

(85) The Nigeria (Constitution) Order-in-Council, 1960, S. 1. No. 1.652.

sicamente la Constitución de 1954 con las modificaciones acordadas en las Conferencias constitucionales de Londres y Lagos del 1953 al 1960. Representa el resultado de una serie de negociaciones y compromisos no sólo entre el Gobierno británico y los nacionalistas nigerianos, sino especialmente entre estos mismos.

La legitimidad de la Constitución, por otra parte, se basa no en una Convención constituyente o en una ratificación por los cuerpos legislativos o por el pueblo a través de un referéndum, sino en la aprobación dada por los representantes de los Gobiernos de la Federación y de las Regiones, incluyendo los miembros de la oposición (86). Es interesante comprobar, como apunta Watts, que este sistema continuó aún después de la independencia, y así la revisión de la Constitución, que tuvo lugar en 1963, fue también considerada y discutida por una Conferencia de todos los partidos (87).

Son, pues, de hecho los partidos los que llevan a cabo las negociaciones, aprueban o desaprueban. En las mismas listas, los delegados presentes en las Conferencias están clasificados por partidos.

Por supuesto, la otra fuente de legitimidad es el acto formal de la reina, con autorización del Parlamento y en uso de sus prerrogativas. Nigeria se hace independiente por un acto del Parlamento británico.

La Constitución de 1960 representa la incorporación al contexto nigeriano del modelo Westminster-Wheare de un Gobierno federal parlamentario de tres Regiones independientes coordinadas con un Poder central. El modelo ha sufrido sin duda modificaciones al ser transmitido, la más importante de las cuales haya sido quizá la cristalización en normas constitucionales escritas de reglas que en Gran Bretaña se apoyan en convenciones. En efecto, Nigeria, junto con Sierra Leona (88), representan en sus Constituciones el ejemplo más claro de este empeño.

Esta cristalización de las costumbres y convenciones en normas escritas ofrece la ventaja de que, en caso de violación de las mismas, es más fácil el llevar el caso a los tribunales (89). Aunque ha de tenerse en cuenta a este respecto la tradición inglesa de neutralidad de la magistratura en cuestiones de índole política. En algunos casos concretos, así está determinado en la Consti-

(86) R. TAYLOR COLE: «The Independence Constitution of Federal Nigeria», *The South Atlantic Quarterly*, 60, 1, Winter, 1961, pág. 5.

(87) R. L. WATTS: *New Federations*, op. cit., pág. 123.

(88) Sierra Leone Constitution 1961, H. M. S. O., Statutory Instrumentts en *Constitution of Nations*. Africa, I, ed. A. J. Peaslee, The Hague, 1963, 3.^a ed., pág. 715.

(89) S. A. SMITH: «Westminster's export models», op. cit., pág. 9.

tución de Nigeria (90), y en general ésta ha sido también la tendencia de los tribunales (91).

La intervención de los partidos como tales en las discusiones constitucionales contribuyó, sin duda, a crear un clima que, junto con las diversas enmiendas que la Constitución base de 1954 fué sufriendo, dejó al resultado final sin ese carácter quasi-sagrado de permanencia y respetabilidad como es el caso, por ejemplo, de la Constitución norteamericana. En Nigeria, la Constitución nunca se convirtió en un símbolo, sino que se quedó, a juicio de MacIntosh, en un instrumento de poder político, en lugar de una serie de reglas que deben ser aceptadas y respetadas (92).

A pesar de ser en principio una Constitución rígida, continuamente fueron presentadas mociones para su alteración, si bien es verdad que los cambios efectuados nunca fueron fundamentales. Esto prueba sencillamente que el partido que tenía el poder en sus manos (Northern Peoples Congress, NPC) la juzgó suficiente para sus fines (93). Por esta razón, cuando Nigeria se convirtió en República en 1963, adoptó una nueva Constitución que prácticamente recoge la anterior con muy ligeros cambios, a diferencia, por ejemplo, de la Constitución republicana de Ghana de 1960 (94).

Algunos de los cambios ya efectuados se incorporaron a la nueva Constitución, como la dependencia del *Director of Civil Prosecutions* del *Attorney-General* de la Federación, un cargo político. Otros fueron adoptados en el mismo documento: abolición de la *Judicial Service Commission* y subsiguiente nom-

(90) Nigerian Constitution 1960, s. 8 (2); Constitution of the Federal Republic of Nigeria, 1963, s. 93 (3).

(91) WILLIAMS v. MEJEKODUNMI: F. S. C. 166/1962. Adegbenro v. Attorney General and others, F. S. C. 170/1962

En estos casos, resultado de la crisis en la región del Oeste, la corte rehusó pasar juicio sobre la oportunidad de la declaración del estado de emergencia por considerarlo un problema exclusivamente político. Es cierto, por otra parte, que en el tercer caso —Adegbenro v. Akintola— la Corte Suprema en su fallo negativo optó por una solución de índole política más que por la regla de derecho.

Un caso semejante tuvo lugar más tarde al conocerse los resultados del censo de 1963: Attorney General for Eastern Nigeria v. Attorney Gen. for the Federation, 1964, S. C.

(92) J. P. MACINTOSH: *Nigerian Government and Politics*, London, 1966, pág. 51.

(93) «La Constitución actual permanecerá seguramente, no a causa de sus méritos, sino porque el Norte está en el poder», J. P. MACINTOSH: op. cit., pág. 51.

(94) Sobre el concepto de «autoctonía» y su aplicación en el caso de Ghana, véase la obra ya citada de K. ROBINSON: «Constitutional autochtony in Ghana.»

Odumosu considera la Constitución de 1963 como «autóctona», aunque no coincide con su interpretación.

O. I. ODUMOSU: «Constitutional Development» en *The Politics and Administration of the Nigerian Government*, op. cit., pág. 40.

bramiento de los Jueces de la Corte Suprema y de la Alta Corte de Lagos por el presidente a instancias del primer ministro; abolición de apelaciones al Comité Judicial del *Privy Council* en Gran Bretaña y el establecimiento de Tribunales Regionales de Apelación (95).

Por otra parte, la creación de una nueva Región, la del Mid-West, no modificó en nada la Constitución, en la que ya estaban prescritos los pasos necesarios para la creación de nuevas Regiones o la alteración de sus fronteras. Este hecho vino más bien a corroborar el uso que los partidos en el poder hicieron de la Constitución para sus fines políticos.

Se ha de hacer notar, sin embargo, que estas enmiendas constitucionales vinieron a afectar precisamente aquellas garantías con las que se había querido salvaguardar la incursión del poder central ejecutivo, que aumentó su influencia a través de estas enmiendas y de Decretos y Reglamentos.

Se puede, pues, decir que la Constitución de Nigeria, aunque haya sido tachada de legalista, complicada e impuesta por la fuerza, no fracasó por causas intrínsecas, sino más bien por razones políticas, por su falta de adaptación a la real situación del país. Se han encontrado en ella lagunas como en la sección 11 (3), que trajo a la luz el caso *Adegbenro v. Akintoia*, o la imprecisión de la sección 87 (11), que se discutió en la crisis de las elecciones federales de 1964 (96). Pero en los principales puntos: división de poderes entre Centro y Regiones, distribución de los ingresos fiscales y procedimientos de revisión constitucional, están definidos clara y sencillamente. La acusación de legalista podría hacerse a todas las Constituciones dentro de la tradición anglosajona, que tienden a ser documentos legales más que manifiestos políticos (97). Y ciertamente, como los mismos líderes nacionalistas han admitido, no ha sido

(95) Las reformas concerniendo los tribunales fueron vigorosamente opuestas por abogados y magistrados. Véanse los discursos de SIR ADETOKINBO ADEMOLA: *Chief Justice de la Federación* y F. ROTIMI WILLIAMS, presidente del Colegio de Abogados de Nigeria, en la Annual Bar Conference 1964. *Nigerian Bar Journal*, 5, 1964, páginas 46 y 47.

El Colegio de Abogados de Lagos publicó también un folleto estableciendo su posición en favor de la rule of law. *Absolute independence of our judiciary*. Nigerian Bar Association, Lagos Branch, Lagos, 1963.

(96) Survey of legal developmente, 1964: «The Census and the Election Crisis», *The Nigerian Law Journal*, 1, 2, dec., 1965, págs. 300 y sgs.

(97) En la conferencia Constitucional de Londres de 1953, cuando alguien sugirió la inclusión de una carta de Derechos Humanos, el secretario para las Colonias, que presidió, replicó irónicamente: «Pueden poner en la Constitución 'Dios de Amor', si quieren, pero no mientras yo estoy en la presidencia.»

The Memoirs of Lord Chandos, Oliver Lyttleon, op. cit., pág. 410.

una Constitución impuesta por el poder colonial, aunque no se puede desestimar su influencia (98).

Es una Constitución, por otra parte, que no encierra las garantías de otras Federaciones como la norteamericana y que se deben principalmente a la separación de poderes y a la presencia de un Senado con poderes considerables. Sin embargo, comparado con la Gran Bretaña, se puede apreciar que el poder judicial en Nigeria tiene más prerrogativas para poder frenar la arbitrariedad del Gobierno. Esto explica las salvaguardas constitucionales para proteger la independencia de la magistratura. Por supuesto, la función de la Suprema Corte de Nigeria no puede compararse a la de la norteamericana, sino que sigue más bien las líneas de la australiana.

La Federación de Nigeria se preveía como un sistema federal constituido por Regiones, en las que se concentraría el poder a expensas del centro. Pero las circunstancias, que hasta 1958 habían favorecido a las Regiones, cambiaron de signo y el péndulo se inclinó hacia el centro, cuyo poder e influencia crecieron considerablemente.

Varias razones explican este proceso, que comenzó aun antes de la independencia. Esta indudablemente contribuyó a fortalecer el Gobierno federal, al que pasó la responsabilidad de la política exterior y las fuerzas armadas y de policía (con ciertas reservas en este último caso) (99). La Constitución acordó también al Gobierno federal poderes especiales en todo el país en caso de emergencia, que fueron completados y definidos ulteriormente por el *Emergency Power Act* de 1961 y las *Regulations* de 1963. Como se demostró más tarde en la crisis de la Región del Oeste en 1962, estos poderes dieron al Gobierno central un control considerable sobre los Gobiernos regionales (100).

(98) Un diputado llegó a decir: «Nuestra Constitución es la mejor del mundo. Para llegar a esta posición ideal tuvimos conferencias de 1950 a 1959...» A. O. OGUSANYA: *Federal Parliamentary Debates*, House of Representatives, april 4, 1961, col. 755.

A. TAFAWA BALEWA: «Discurso de Introducción al Seminario sobre Problemas Constitucionales del Federalismo en Nigeria», Lagos, 8-15 agosto 1960, en *Constitutional Problems of Federalism in Nigeria*, ed. L. Brett, Lagos, 1960, pág. 1.

(99) «La más importante de las funciones federales para el futuro, defensa y asuntos exteriores son ahora ejercitadas por el Gobernador-General... y el Gobernador Federal tiende así a ocupar un lugar secundario en la estimación de muchos nigerianos. Esta es probablemente una fase transitoria que cambiará cuando el Gobierno Federal llegue a ejercer estas importantes funciones.» Report, Minorities Commission, op. cit., pág. 5.

(100) Sobre la crisis del 1962 en el Oeste:

J. P. MACINTOSH: op. cit., pág. 547 y sgs.

O. IA. ODUMNOSU: *The Nigerian Constitution*, op. cit., pág. 276 y sgs., para una visión favorable al Action Group.

K. EZERA: *Constitutional developments*, op. cit., págs. 270 y sgs. (Miembro de NCNC.)

Pero fueron más bien razones de orden económico las que produjeron este cambio en la balanza de poder. La Comisión fiscal (*Raisman Commission*) había decidido que las fuentes de ingresos dejadas a las Regiones les asegurarían un considerable grado de expansión (101). Las Regiones, en efecto, se benefician entre otros del impuesto personal sobre la renta y de los derechos de exportación de productos agrícolas. Pero, después del *boom* de la guerra de Corea, los precios de las materias primas bajaron en el mercado mundial y, en consecuencia, los ingresos regionales descendieron rápidamente en todos los sectores (102), excepto los derechos y tarifas mineras de la Región del Este (103).

Como, por otra parte, las Regiones se hallaban entonces en pleno desarrollo de sus servicios de educación (enseñanza primaria gratuita en el Oeste, etc.), hospitales y obras públicas, después de consumir sus reservas tuvieron que acudir al centro por ayuda económica y depender más y más de los ingresos obtenidos a través del Gobierno federal. Incluso se habló de transferir a éste la responsabilidad financiera de los servicios más caros (104).

Piénsese, por ejemplo, que en 1964 las Regiones sólo percibieron 22 millones de libras de impuestos frente a 124 millones percibidos por el Gobierno federal. Los gastos del Gobierno federal subieron a 72 millones, los regionales a 66 millones.

INGRESOS 1964		GASTOS 1964	
Federales	Regionales	Federales	Regionales (105)
& 124 m.	& 22 m.	& 72 m.	& 66 m.

Las Regiones han podido mantener ese nivel de gastos porque el Gobierno federal les devuelve una buena parte de los ingresos procedentes de los ingresos que percibe, lo que desde la independencia ha venido a ascender a un 40 por 100 del total.

(101) Nigeria: Report of the Fiscal Commission, H. M. S. O., London, 1958, Cmmd. 481, pág. 8.

(102) «El transferir otros ingresos independientes a las regiones significa que dependerán más de la fluctuación de sus ingresos.» Report Fiscal Commission, op. cit., página 33.

(103) J. O'CONNELL: «The political class and economic growth», *Nigeria Journal of Economic and Social Studies*, 8, 1, 1966, pág. 135.

(104) En el caso de las Universidades Regionales, el Gobierno Federal accedió en 1965 a contribuir a la mitad de los gastos.

(105) Datos tomados del *Nigeria Year Book 1966*, págs. 97 y 98.

Para su reparto entre las Regiones, la Constitución sigue dos sistemas. Según el primero, el dinero percibido va a la región de origen, bien en su totalidad, como en el caso de los derechos de exportación de productos agrícolas o derechos de importación de gasolina, o sólo parcialmente, como en el caso de los derechos de minería. De éstos, sólo el 50 por 100 va a la Región de origen.

El segundo sistema está basado en la posición económica y en la población de cada una de las Regiones, tratando de equilibrar la economía de las más pobres o más densamente pobladas. De acuerdo con este principio, el 30 por 100 de los ingresos por derechos de minería o el 30 por 100 de los derechos de importación (excepto gasolina y similares), por ejemplo, se acumula en una cuenta común (*Distributable Pool Account*), de donde se distribuye entre las Regiones de acuerdo con la fórmula contenida en la Constitución (106). Es decir, las Regiones dependen de las transferencias automáticas de fondos del Gobierno federal para poder subsistir económicamente.

INGRESOS REGIONALES 1964	
Del Gobierno federal	Fuentes propias
& 46 m.	& 22 m. (107)

También en 1958 el Gobierno federal asumió la responsabilidad exclusiva de los préstamos del extranjero, para evitar así la competición entre las diversas Regiones y consolidar además la confianza de los Gobiernos o compañías extranjeras, que aceptarían más fácilmente préstamos solicitados en nombre de todo el país (108).

Las necesidades inherentes a todo plan de desarrollo contribuyeron, por otra parte, a incrementar la dependencia económica de las Regiones con respecto al centro. La Misión económica del Banco Internacional recomendó la formación de un Comité económico para preparar el Plan 1955-60. De este Comité nació el *National Economic Council*. En el nuevo Plan, el Gobierno federal, a través del *Joint Planning Committee*, tuvo una influencia considerable. Téngase además en cuenta que del presupuesto total del Plan (£ 676 m.) casi un

(106) Constitution of the Federal Republic of Nigeria, 1963, s. 136-145.

(107) Nigeria Year Book 1966, op. cit., pág. 98.

(108) Esta fue la recomendación de la Comisión Raisman; Report, Fiscal Commission, op. cit., pág. 37.

65 por 100 corresponde a inversiones del Gobierno central o de entidades controladas por él (109).

Con objeto de controlar el nivel de precios y la balanza de pagos, necesario en toda planificación económica, el Gobierno federal pasó el *Banking Amendment Act* de 1962, por el que, a través del *Central Bank*, puede controlar prácticamente las operaciones de los *Marketing Boards* de las Regiones y, por tanto, en gran medida, los planes económicos de los Gobiernos regionales (110).

Schwarz ha dicho que la Constitución de Nigeria puede ser una buena «Carta» para el desarrollo económico (111). En efecto, el Gobierno federal controla prácticamente o puede controlar toda la economía del país. A través de los poderes de sus listas exclusiva y concurrente —compañías, seguros, relaciones laborales, patentes, desarrollo industrial, energía atómica, etc.— tiene jurisdicción sobre todos los aspectos que la Corte Suprema de los Estados Unidos encontró implícitos en la famosa cláusula del «interstate commerce» (112) de la Constitución americana. No hay duda que este poder del Gobierno federal sobre el comercio interregional tiende a unificar el país, pero también aumenta los riesgos de las Regiones cuyos partidos están en la oposición, dada la polarización regional de las fuerzas políticas.

En otras palabras, al incrementarse las oportunidades de poder en el Centro, las Regiones entablan la lucha por su control, conociendo las dificultades de los que se quedan fuera del reparto. Una lucha que no se queda entre los partidos, pues al haber preferido los líderes políticos el nivel regional, es desde estas bases de donde se tratará de conseguir la conquista del centro.

La lucha de los partidos se exagera además cuando los oponentes dejan a un lado el «juego limpio» y se falsifican elecciones o censos, se impide el libre juego de los candidatos, etc.

En este respecto, habla O'Connell del papel representado por el Gobierno británico en el período colonial, donde actuó a la vez como participante y como árbitro, falseando en cierto modo la lucha de partidos con su presencia.

Al marcharse del campo el árbitro, los jugadores quedaron con las «reglas del juego», que fueron fáciles de descartar al considerarlas unas veces como injustas, otras como artificiales y siempre como ajenas a la situación nigeria-

(109) F. A. O. SCHWARZ: «Nigeria's Constitution and economic development», en *Managing economic development in Africa*, ed. W. H. Hausman, Cambridge, Mass., 1963, página 191.

J. P. MACINTOSH: *op. cit.*, pág. 74.

(110) B. J. DUDLEY: «Federalism and the balance of political power in Nigeria», *op. cit.*, pág. 20.

(111) F. A. O. SCHWARZ: «Nigeria's Constitution...», *op. cit.*, pág. 191.

(112) K. C.: *Wheare, Federal Government*, *op. cit.*, pág. 134.

na (113). Al fallar la confianza en el «juego limpio» del contrario, la oposición nunca llegó a ser la «real oposición», lo que llevó al deseo de destruirla o, por lo menos, de limitarla a su propia base regional (114).

El problema se agudizó por la falta de simpatía y comprensión del Gobierno británico ante los temores del Sur frente a la posible dominación del Norte. El hecho de su atraso económico y una manifiesta simpatía por los emires y autoridades tradicionales, les llevó a ignorar o a quitar importancia al problema (115).

Además, al basarse la vida política de la Federación en un *bargaining* de tres partidos y tres Regiones, los partidos, a pesar de sus esfuerzos (con excepción, por supuesto, del NPC) por moverse en el ámbito interregional, estaban fuertemente basados en el grupo étnico mayoritario de la Región respectiva. Las lealtades al partido, lo mismo que los odios y antagonismos, tendieron a confundirse con la lealtad a la propia tribu. Los otros partidos, por su parte, debieron concentrar su propaganda en los grupos minoritarios para obtener sus votos.

Nigeria no ha tenido un George Washington ni mártires de la independencia (116). Al faltar un símbolo nacional, éstos hubieron de buscarse en las glorias del pasado, lo que muchas veces llevó a antagonizar a otros grupos étnicos (117).

Todo esto acentuó los sentimientos de las minorías, cuyo problema no había sido resuelto, sino sólo postergado. A pesar de los esfuerzos por ganar su con-

(113) J. O'CONNELL: «The inevitability of Instability», *Journal of modern African Studies*, 5, 2, 1967, pág. 182.

(114) Fue prácticamente imposible para los partidos en la oposición regional desarrollar su campaña electoral, especialmente en el Norte. Entre los muchos casos que se podrían relatar está el del hijo de Alhaji Muhammadu Ribadu, entonces Miniester of Lagos Affaire, Mines and Power, que se presentó como candidato del Action Group en Adamawa East. Fue detenido en Yola al haber invitado a unos amigos a comer por unlawful meeting. Cuando renunció a su candidatura fue nombrado más tarde Embajador en la vecina República del Chad.

De una entrevista con Agunbiade-Bamishe, ya mencionada, véase también: K. W. J. POST: *The Nigerian Federal Election of 1959*, Oxford, London, 1963.

(115) S. D. TANSEY, D. G. KERMODE: «The Westminster Model in Nigeria», *Parliamentary Affairs*, 21, 1, Winter, 1967, pág. 35.

(116) O. AWOLowo: *Awo*, op. cit., pág. 299.

(117) «No debe olvidarse nunca que la casi totalidad de la región del Norte como es hoy, y gran parte fuera de ella, estuvo regida por la familia de mi tatarabuelo a través de sus representantes...», AHMADU BELLO: «Sarduana of Sokoto», *My life*, op. cit., página 216.

fianza (118) o para dominarlas, el problema seguía en pie. Así, la agitación estalló de nuevo entre los tiv en los días que precedieron a la independencia, con incendios de propiedades, asaltos a partidarios del NPC y rebelión armada (119). La cuestión del Mid-West siguió abierta.

Este fué, sin embargo, el único problema que encontró solución por razones de la estrategia de partidos. El NPC, entonces en alianza con el NCNC, constituía una mayoría parlamentaria de dos tercios y al controlar sus respectivas Regiones tenían en su mano las palancas de mando necesarias en el complicado proceso de crear una Región. La crisis del Oeste proporcionó la ocasión, cuando la Región y el mismo *Action Group* estaban divididos en facciones. Anthony Enahoro presentó una enmienda pidiendo la creación simultánea de otros Estados en el Este (COR State: Calabar, Ogoja, Rivers) y en el Norte (Middle-Belt State), pero su moción fué naturalmente rechazada por la mayoría de la Cámara (120).

El plebiscito de julio de 1963, llevado a cabo en las antiguas provincias del Delta y Benin, comprobó, sin embargo, los deseos de los pueblos del Mid-West de tener su propia Región. De 650.077 electores, sólo 7.218 votaron en contra, frente a 579.077 a favor (121). Esto parece probar que los deseos de las minorías son difíciles de conocer a través de la censura regional y que quizá constituyan un movimiento más fuerte de lo que a primera vista parece.

Con respecto a los yorubas de Ilorin y Kabba, sin embargo, pareció cumplirse la opinión de la *Willink Commission* (122) y el movimiento pan-yoruba se debilitó frente a las facilidades ofrecidas por un *Civil Service* restringido a los habitantes del Norte, a las mayores oportunidades de trabajo y a las becas concedidas por el Gobierno regional (123).

En el Este, el movimiento a favor de nuevos Estados continuó, pero las divisiones entre los grupos e incluso entre los mismos proyectos propuestos (COR State, Cross River State, Calabar State, Rivers State...), algunos, parece,

(118) Bajo la influencia de las disposiciones de Gran Bretaña para Escocia, Irlanda del Norte y Gales, fueron creados en 1957 en la región del Oeste un Ministerio para Asuntos del Mid-West y un Comité Consultativo.

(119) Para juzgar de la gravedad de la revuelta véanse las estadísticas que recoge *West Africa*: 20 muertos, 4.800 detenidos, de los cuales 2.830 convictos.

«Tiv in trouble», *West Africa*, october 15, 1960, pág. 1157.

(120) *Federal Parliamentary Debates*, House of Representatives, april 4, 1961, col. 764.

(121) J. BRAND: «The creation of the Mid-West State in Nigeria», *Political Studies*, 12, 3, september, 1964.

(122) Report. Minorities Commission, op. cit., pág. 81.

(123) Entrevistas y conversaciones con estudiantes de la Universidad de Ibadan y otras personas procedentes de Ilorin y Kabba.

patrocinados por el Gobierno regional para crear confusión (124), hicieron difícil la formación de un frente único y, por lo tanto, disminuyeron sus oportunidades. No obstante, cuando la gran alianza (UPGA) de los partidos del Sur, grupos de efiks e ibibios entraron en coalición con el NPC, lo que prueba que los movimientos de autonomía en el Este pueden ser más fuertes que la solidaridad del Sur frente al Norte.

La Constitución, como instrumento para la convivencia política, había fracasado. Había logrado mantener una apariencia de unidad en el país y, en cierto modo, había facilitado su desarrollo económico, pero no había logrado crear un sentimiento nacional. La crisis se acentuó debido a las dificultades económicas y sociales nacidas de la escasez de los recursos y del proceso de modernización, que crea necesidades nuevas que no pueden ser satisfechas. La competición por los puestos de trabajo aumentó las divisiones y el «tribalismo», que no es exclusivamente un fenómeno tradicional (125), apareció en escena con más fuerza, incluso, que en los años cincuenta, cuando se entabló la carrera por los puestos del *Civil Service*.

Los fraudes de los censos, la falsificación de las elecciones federales y regionales y la polarización Norte-Sur, por primera vez en campo abierto (126), no hicieron sino precipitar una crisis que ya estaba en el ambiente.

NUEVAS SOLUCIONES

Con estas perspectivas, no es extraño que los nigerianos vieran con alivio el golpe de Estado de enero de 1966, y en su mayoría lo celebraron con entusiasmo (127). Las causas, sin embargo, eran más profundas y contribuirían a su vez al fracaso del nuevo régimen. Las divisiones tribales, exacerbadas en

(124) «He visto a miembros del NCNC tratando de confundir la cuestión diciendo que quieren un Rivers State...»

W. O. BRIGGS: *Federal Parliamentary Debates*, House of Representatives, april 4, 1961, col. 770.

(125) P. ANBER: «The modernization and political disintegration of Nigeria and the Ibos», *Journal of Modern African Studies*, 5, 2, 1967, pág. 178.

(126) En las elecciones federales de 1964 los dos grandes partidos del Sur, Action Group y NCNC, con algunos menores, se unieron en la United Progressive Grand Alliance (URGA). El NPC formó con el NNNDP, separado del Action Group y con escasa popularidad, la Nigerian National Alliance (NNA).

(127) Los partidos políticos apoyan al gobierno militar: NCNC y Action Group: *Daily Times*, Lagos, january 18, 1966, NPC: *West African Pilot*, Lagos, january 19, 1966.

Los sindicatos también se manifiestan en favor del nuevo régimen:

Joint Action Committee of Nigerian Trade Unions (JAC) y National Union of Nigerian Students (NUNS): *Morning Post*, Lagos, 18 january, 1966.

los últimos años de lucha política y profesional, no podían ignorarse, por más que se encubrieran bajo un ingenuo «nuevo nacionalismo» (128).

Era lógico que la estructura federal se considerara como la raíz de todos los males y se buscara la solución en un sistema unitario. El Decreto 34, de 24 de mayo de 1966, de una forma un tanto simplista, quiso suprimir conjuntamente la enfermedad y la medicina. Muy en la tradición militar, se abolía el «tribalismo» por Decreto, prohibiendo la mención de la tribu o lugar de origen en los documentos oficiales, disolviendo todos los partidos políticos y reuniones tribales, a la vez que se abolían las antiguas Regiones y se unificaban los Cuerpos regionales de funcionarios (129). Por otra parte, el mismo hecho de respetar las unidades anteriores, que ahora recibirían el nombre de «grupos de provincias», puede ser indicio de la misma inseguridad de los que pusieron la unificación (130).

Es curioso observar que el Decreto, que para unificar el país trataba de abolir el tribalismo, fuera precisamente acusado más tarde de ese defecto (131) y se viera como el instrumento para la dominación de un grupo étnico concreto, en este caso el ibo.

Pero un nuevo golpe de Estado empujó al péndulo en el otro sentido (132) y una de las primeras decisiones fué la abolición del tal Decreto (133). Mien-

(128) «Ya no somos Ibos ni Yorubas. Ahora somos todos nigerianos». De conversaciones mantenidas con estudiantes de diversas regiones de Nigeria en los Estados Unidos, inmediatamente después del «coup», de enero de 1966.

W. SCHWARZ: «Tribalism and politics in Nigeria», *World Today*, 22, 1, 1966, página 446, parece corroborar nuestra opinión con una experiencia semejante.

(129) *Daily Times*, Lagos, may 25, 1966.

Para una opinión favorable al decreto de unificación, K. EZERA: «The failur of Nigerian Federalism and proposed constitutional changes», *African Forum*, 2, 1, 1966, páginas 27 y sgs.

(130) La lista de la nueva división en provincias: *Daily Times*, Lagos, may 26, 1966.

(131) «Unity in diversity», publicado por el Ministerio Federal de Información, Lagos, 1967, pág. 10.

(132) Para una descripción exacta del segundo golpe de estado; J. O'CONNELL: «Nigerian Politics: the complexity of dissent», presentado a la Reunión de Bruselas de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, septiembre 1967, mimeographed, página 11.

Una versión con el punto de vista del Este en: *Nigerian Crisis 1966. Easter Nigeria viewpoint*, publicado por el Ministerio de Información. Eastern Nigeria, Enugu, 1966.

Nigeria 1966, publicado por el Ministerio Federal de Información, Lagos, 1966, da la versión oficial de Lagos.

(133) Anuncio de la revisión del Decreto por el general Gowon: *Daily Times*, Lagos, august 9, 1966. Decree n.º 59. Constitution (suspension and modification), 1966, n.º 9 of 1966. *Daily Times*, Lagos, august 9, 1966.

Un breve comentario en T. O. ELÍAS: *Nigeria, the development of its laws and Constitution*, London, 1967, pág. 470.

tras, la tensión entre los diferentes grupos se agravó considerablemente con las nuevas matanzas en el Norte, que aumentaron los rencores y sospechas entre los pueblos de Nigeria. Y comenzó un éxodo hacia el Este de funcionarios y profesores, seguidos por profesionales y comerciantes, tras los soldados y oficiales que huyeron. Es difícil explicar las razones para este hecho, que, con O'Connell, hay que buscar más en el orden psicológico que en el puramente político (134). El resultado fué la enajenación de los ibos del resto del país. El proceso de separatismo que culminaría en la secesión de Biafra había comenzado.

Simplificando el proceso, podríamos decir que, tras el fracaso de la unificación del país, los ibos no vieron más alternativa que la secesión a una dominación del país por la Región del Norte. Sin saberlo, estaban juzgando la situación con arreglo al sistema propuesto en los instrumentos constitucionales de 1960 y 1963 con su «tripolarización» de Nigeria (135). Y, en cierto modo, la solución que proponen está en la misma dirección. Frente a la «artificialidad» del país se define la «artificialidad» de las regiones.

Mientras tanto, con objeto de solucionar la situación creada en el centro, el Gobierno militar federal, de acuerdo con los Gobiernos regionales, convocó en Lagos una Conferencia Constitucional (136). Las delegaciones del Norte, el Oeste, con Lagos y el Este, presentaron propuestas en favor de una confederación: se respetaba la integridad de las respectivas regiones y se mantenían unos servicios comunes (137).

El Norte, en su memorándum, defendía una misión de Estados autónomos con una serie de servicios comunes. Algo, según las líneas del *Central African Joint Services* o de la *East African Common Services Organization*, cuyos estatutos incluían como anexos a su propuesta (138). El Este sugirió una

(134) J. O'CONNELL: *Nigerian Politics...*, op. cit., pág. 14.

(135) P. ANBER, op. cit., pág. 173.

(136) Véase el discurso de inauguración del general Gowon: *Daily Times*, Lagos, september 13, 1966.

The struggle for one Nigeria, Ministerio Federal de Información, Lagos, 1966, páginas 16 y sigs.

The Ad Hoc Conference on the Nigerian Constitution, Nigeria Crisis 1966, vol. IV, publicado Ministerio Información, Eastern Nigeria, Enugu, 1966, págs. 1 y sigs.

Contiene además todos los memoranda presentados.

(137) Discursos de Kashim Ibrahim, jefe de la delegación del Norte, y de Eni Njoku, jefe de la del Este. *Daily Times*, Lagos, september 14, 1966.

(138) Los memorándum propuestos por las delegaciones, con sus correspondientes anexos, pueden verse en *The Ad Hoc Conference on the Nigerian Constitution*, op. cit., páginas 1 y siguientes, para el Norte, 15 y sigs., para el Este, 23 y sigs., para el Oeste, y Lagos, 29 y sigs. para el Mid-West.

Asociación de Estados en la misma línea. La región del Oeste y Lagos, añadían a su primera propuesta de un sistema federal, sobre una base étnica y lingüística, la alternativa de un *Commonwealth* de Nigeria, muy semejante al de las otras dos delegaciones. Sólo el Mid-West abogó por la continuación del sistema federal, bien sobre la base de la división actual o con un mayor número de unidades.

Si los tres grupos mayoritarios hubieran sido los únicos presentados, es probable que el resultado hubiera sido una confederación, como la que se proyectó para East Africa. Pero la Conferencia, al final de la primera semana, cambió de signo. En esos días cruciales, un grupo representativo de soldados, originarios del Norte, visitó a los delegados de su región y les exigió un cambio radical en su posición (139). La delegación debería defender un «Gobierno federal efectivo» (140), a la vez que accedería a la creación de nuevos Estados en todo el país. Es de saber que más de la mitad de los soldados, originarios del Norte, provienen del Middle-Belt-Tiv en su mayoría, y siempre han defendido la idea de un Estado propio, separado de los Hausa-Fulani, bajo cuya dominación nunca estuvieron (141).

A través de un portavoz oficioso, pues sus representantes oficiales en la Conferencia estaban bajo el control de los ibos, las minorías del Este proclamaron su deseo de que la Federación continuara y de que el Norte y el Este se dividieran en más Estados (142).

(139) J. O'CONNELL: *Political integration...*, op. cit., pág. 70.

Nigerian Crisis 1966. Eastern Nigeria Viewpoint, op. cit., comenta también el cambio de actitud de la delegación del Norte, pág. 61.

(140) Esa fue precisamente la fórmula utilizada en el Memorándum que la delegación del Norte presentó posteriormente.

Ad Hoc Conference..., op. cit., pág. 75.

(141) A fines de la primera semana de la Conferencia un documento firmado por algunos líderes del Middle-Belt circuló entre las diversas delegaciones. Los signatarios afirmaban que en caso de partición del país se crearía un estado en el Middle-Belt, aunque fuese a sangre y fuego.

B. J. DUDLEY: «Nigeria sinks into chaos», op. cit., pág. 46.

Es interesante comparar estas declaraciones con las palabras de Joseph Tarka, el líder más conocido de los Tiv, en el Parlamento en 1951:

«... el Norte constituye una amenaza a la continuidad de la federación y a menos que creemos estos estados..., nos despertaremos un día y descubriremos que el Norte ha declarado su independencia, especialmente cuando el NPC pierda el control del Gobierno Federal, y cuando tal acción tenga lugar, el Middle-Belt se separará del Norte y se unirá a Nigeria como una región separada.»

J. TARKA: *Federal Parliamentary Debates*, House of Representatives, april 4, 1966, col. 784.

(142) *Daily Times*, Lagos, december 3, 1966. Véase también: *Daily Sketch*, Ibadan, april 5, 1967.

Las minorías del Mid-West, las únicas que habían podido hacerse oír oficialmente, ya habían expresado su voluntad de que la Federación continuara. Se puede, pues, hablar de una emergencia de las minorías, que, al romperse el compromiso acordado en la independencia, hicieron uso de la oportunidad que se les ofreciera para manifestar su posición. Diseminadas entre las regiones controladas por los grupos étnicos predominantes en ellas, las minorías no habían podido organizarse políticamente. La Conferencia de Lagos les proporciona la ocasión. La posibilidad de que su posición subordinada se perpetuase en las nuevas regiones quasi-independientes que se proponían les estimuló a actuar. Los rifles de los soldados Tiv aumentaron sus poderes de persuasión (143).

La Conferencia, pues, alteró su rumbo y, con la única excepción del Este, favoreció un Gobierno federal (144). Pero este cambio radical en la actitud de la delegación del Norte desencadenó en Kano y otras ciudades norteñas un pogrom en el que miles de ibos perecieron. Matanzas, parece, organizadas por la vieja élite política y tradicional Hausa-Fulani, aprovechando rencores y odios latentes, en un último esfuerzo para mantener al Norte como un todo y anular los resultados de la Conferencia.

Los que planearon el genocidio consiguieron su objetivo, pero sólo en parte. La delegación del Este no retornó a Lagos y el éxodo de ibos del Norte y del resto del país fortaleció aún más los sentimientos secesionistas de la región. Pero no lograron mantener al Norte en su antigua forma. En mayo de 1967, pocos meses después, el general Gowon, por el Decreto 14, dividía al país en doce Estados: seis, en el Norte; dos, en el Oeste, y tres en el Este, más el Mid-West (145).

Pocos días más tarde, el 6 de julio, estallaba la guerra civil (146).

C O N C L U S I O N E S

Cuando escribimos estas conclusiones, la guerra civil continúa en el país. Es posible, pues, hablar de una crisis del sistema federal cuando éste pare-

(143) La frase: emergencia de las minorías es de O'CONNELL: *The Nigerian Politics...*, op. cit., pág. 18.

(144) Sumario de los nuevos Memorándum de las delegaciones. *Ad. Hoc Conference...*, op. cit., págs. 131-137.

(145) Discurso del general Gowon con el anuncio de los nuevos Estados. *Sunday Times*, Lagos, may 28, 1967.

States (Creation and transitional provisions) Decree 1967, Decree no. 14, en *Report on the OAU Consultative Mission to Nigeria*, op. cit., pág. 13.

(146) *Daily Times*, Lagos, august, 1966.

ce está siendo impuesto por las armas. Pero esto nos pondría también al nivel de la predicción, negado a la ciencia política.

Se pueden desprender, sin embargo, una serie de consecuencias de lo que hemos expuesto y, aunque en parte hayan sido ya indicadas, puede ser oportuno el resumirlas brevemente.

El caso de Nigeria no puede utilizarse, creemos, como ejemplo de la inadecuación de regímenes democráticos o representativos para los países africanos y justificar, de este modo, la necesidad de sistemas de norma totalitaria y partidos únicos. Se ha hablado y escrito mucho del sentimiento comunitario o de cooperación africano frente al individualismo europeo. Pero ha habido también, a veces, una cierta identificación de esta cualidad con una tendencia al despotismo. Se olvida que es precisamente el individualismo el que predispone las sociedades a un sistema totalitario. Así, los regímenes absolutistas modernos sólo fueron posibles cuando las uniones profesionales y artesanas, los municipios, etc., perdieron su vigor o fueron destruidos.

Precisamente este sentido comunitario, junto con el mismo pluralismo o multinacionalismo de muchos de sus países, puede ser la garantía de un sistema político «abierto» en Africa, aunque los términos con que se designe varíen o, incluso, pueden dar lugar a confusión. En este sentido, el federalismo es un sistema político «abierto» más, basado en el compromiso y la conciliación.

Las tensiones producidas por un diferente desarrollo económico y movilización cultural sobre la base multinacional del país no son signos del fracaso, sino, más bien, de la necesidad de un sistema federal, frente a un régimen unitario.

La alternativa de secesión, también posible, se dificulta por la existencia de una tradición común, por una parte, y, por otra, por la falta de homogeneidad dentro de las mismas unidades regionales. La división del país, replantearía simplemente el mismo problema en una escala geográfica más reducida.

En lo que se refiere a la forma constitucional, hemos de tener en cuenta que toda federación necesita, especialmente en sus comienzos, unas «reglas de juego» claramente expuestas y reconocidas. La Constitución es simplemente un instrumento para la convivencia política: el instrumento que establece las «reglas del juego». En un sistema multinacional, donde las lealtades o patriotismos regionales pueden ser más fuertes que la lealtad al todo, es preciso que este instrumento establezca las «reglas» de un modo realista.

La política, por supuesto, es el arte de lo posible, y no hay una constitución «perfecta», como no hay un «verdadero» federalismo. Pero, no obstante, hay cautelas y garantías en la ciencia constitucional, valiosas en estos casos.

Los que en la Conferencia de Ibadan, de 1950, pedían el mismo número

de diputados para cada región, estaban, por supuesto, mal informados de lo que es un sistema federal. Pero se daban cuenta de la necesidad de una cámara donde las regiones pudiesen actuar en pie de igualdad. Igualdad indispensable cuando se requiere un régimen de compromiso.

No es que proponíamos con esto la absoluta necesidad de un Senado al estilo americano para el buen funcionamiento de una Federación. Pero sí se nos ocurre que si pareció pintoresco el rechazar un sistema federal para Nigeria porque la Gran Bretaña no es una Federación, no lo es menos el establecer una Segunda Cámara, desprovista de poder, por estar copiada de la Cámara de los Lords.

Este es simplemente un ejemplo. Podrían aducirse muchos otros: régimen de partidos, sistema electoral, poder judicial, etc. Hay un amplio campo para la iniciativa constitucional.

La crisis actual enseña en último término que no se pueden guardar «esqueletos en el armario» y no afrontar las realidades vivas del país. La creación de los doce Estados puede constituir un cambio radical de actitud, en el reconocimiento de estas realidades.

LUIS JOAQUÍN MUÑOZ

R É S U M É

Dans le court espace d'un an, Le Niger s'est transformé, d'Etat fédéral qu'il était, en une république unitaire, pour se convertir finalement en une Fédération de douze Etats. L'échec du système unitaire est manifeste comme l'est aussi celui du système fédéral créé par les Constitutions de 1954 et de 1960. Mais la fédération du Niger n'a pas été la seule à être en crise, après l'apogée des systèmes fédéraux au début du mouvement de décolonisation. Les causes de cette crise peuvent se réduire à deux: 1) Inexistence d'une situation fédérale, et 2) Inadaptabilité du modèle fédéral, généralement importé, à la situation fédérale spécifique.

Après l'exposition détaillée de ces causes, l'auteur analyse le cas nigérien en particulier. En premier lieu le fait que Le Niger soit une entité géographique artificielle, marquée par les frontières des territoires sur lesquels l'Angleterre a établi sa souveraineté; ensuite les différences entre le Nord et le Sud, les Régions créées artificiellement, le Gouvernement central et les Régions avant et après l'indépendance, les Constitutions de 1954 et 1960 et les nouvelles solutions proposées après le coup d'Etat de janvier 1966.

Le cas du Niger ne signifie pas l'inadéquation des régimes démocratiques

ou représentatifs pour les pays africains, ni justifie la nécessité de systèmes à norme totalitaire et à parti unique. Cependant cela sert à mettre l'accent sur le fait qu'il faut tenir compte et qu'il est indispensable d'affronter les réalités vivantes du pays, au moment d'implanter une nouvelle forme de gouvernement. La création des douze Etats peut constituer au Niger une sorte de reconnaissance de ces réalités.

S U M M A R Y

In the short period of one year, Nigeria has changed from being a federal state into a unitarian republic, and then finally into a twelve state Federation. The failure of the unitarian system is quite clear, as is that of the federal system created by the 1954 and 1960 Constitutions. But the Nigerian federation has not been the only one in crisis after the apogee of federal systems in the commencements of the decolonization movement. The reasons for this crisis can be cut down to two: 1). the inexistence of a federal situation, and 2). the inadaptability of the federal pattern, generally imported, to the given federal situation.

After detailing these causes, the author goes on to analyze the Nigerian question in particular. In the first place the fact that Nigeria is an artificial geographical entity, marked out by the boundary lines of territories over which Great Britain established her sovereignty. And then the differences between the North and the South, Regions also artificially created, the central government and the Regions before and after their independence, the 1954 and 1960 Constitutions and the new solutions adopted posterior to the coup d'etat of January, 1966.

The case of Nigeria does not mean the unsuitability of democratic or representative regimes for African countries, nor does it justify the need for systems of a totalitarian or one party kind. But it does mean a call to attention insofar as the live realities of the country are concerned, which must definitely be taken into account when introducing a new form of government. The creation of twelve States may well constitute in Nigeria just such a recognition of these realities.