

EL CONSEJO DE LA ENTENTE

El Consejo de la Entente—que agrupa a Costa de Marfil, Dohomey, Níger, Togo y Alto Volta—es una de las numerosas organizaciones plurinacionales¹ que surgen en el Africa latina de las ruinas de la Unión Francesa o de aquel sueño *gaullista* que fue la Comunidad Francesa, destinada a suceder a la anterior.

Su creación y dinámica se deben a la personalidad bicontinental de Houphouet-Boigny, uno de los hombres de Estado que más poderosamente ha contribuido a configurar el Africa latina en el período postcolonial.

Dirigente de aquel poderoso instrumento integrador de la latinidad africana que fue el RDA; ministro en varios gabinetes de la IV República Francesa; inspirador y elaborador, con Gaston Deferre, de la ley de Bases (*Loi Cadre*) de 1956, que sentaba las precondiciones para la descolonización de las posesiones francesas del Africa subsahariana, y con De Gaulle, de la efímera estructuración original de la Comunidad Francesa, la reforma de esta última según las inspiraciones metropolitanas, le llevarían a exigir la independencia inmediata para su país y la creación del Consejo de la Entente como fórmula salvadora—al menos parcialmente—de los intereses económicos y urdimbre estructural creados durante el período de dominación francesa en el Africa occidental.

Tal idea surge en 1958 al decidirse que el futuro de los territorios franceses en Africa se determinase por referéndum, coyuntura en la que Senghor apoyó la idea de una extensa comunidad de lengua francesa, cuya capitalidad lógica sería Dakar, mientras que Houphouet-Boigny se opuso a tal idea, preconizando la independencia individual de los territorios galos² pensamiento que se impuso a la postre y que,

¹ Vid. artículos del autor sobre dicho tema en los números 118, 132, 138, 140 y 142 de esta REVISTA.

² COLIN LEGUM: *Africa Contemporary Record, Annual Survey and Documents, 1971-72*, Londres, 1972, p. B-589.

en no pequeña parte, es consecuencia de la rivalidad por la hegemonía regional entre los dos grandes centros culturales, políticos y económicos de la antigua Africa occidental francesa: Dakar y Abidjan, fenómeno que, por otra parte, dista mucho de constituir un fenómeno aislado en el seno de la misma³ y que se comienza a esbozar en los acuerdos de cooperación económica y administrativa firmados en 1959 entre las Repúblicas de Alto Volta, Costa de Marfil y Níger para la explotación en común del puerto de Abidjan y del ferrocarril entre dicha ciudad y Uagadugu, que prefiguran el carácter—técnico y económico—de la futura organización, alejado de prenociones políticas.

* * *

El nacimiento de la primera Federación Malí y, en menor grado, del eje Accra-Conakry decidió al gobernante marfileño a actuar con rapidez creando el Consejo de la Entente (*Conseil de l'Entente*) con Dahomey, Alto Volta y Níger—a los que se unirá Togo en 1966—, en una reunión de los dirigentes de las cuatro naciones celebrada en Abidjan en mayo de 1959, en vísperas de la independencia y con vistas a la mutua colaboración una vez obtenida la misma.

En 1961, una vez determinado el *status* político de los cuatro Estados de la Entente y que los mismos no formarían parte de la efímera Comunidad Francesa, se celebraron al unísono por los mismos negociaciones con Francia a efectos de la futura cooperación en los campos económico, de defensa—a excepción de Alto Volta—, cultural, aéreo, judicial y de correos y telecomunicaciones.

La configuración de la Entente fue diseñada con gran dosis de flexibilidad y con objetivos limitados a los órdenes administrativo y reglamentario y a la coordinación de los aspectos técnicos en diversas materias⁴.

Existe libertad de comercio completa y un arancel externo y programas fiscales unificados, estando prevista la creación de un régimen comunitario para la administración portuaria y del tráfico por carretera y ferrocarril.

En la reunión del consejo en agosto de 1960 se definieron como aspiraciones de la Entente: el conseguir un sistema constitucional y electoral idéntico en cada Estado miembro con celebración coetánea de las elecciones; una misma organización administrativa y de las

³ TOMÁS MESTRE: *Africa como conflicto*, Madrid, 1968, p. 213.

⁴ TOMÁS MESTRE, *op. cit.*, p. 213.

EL CONSEJO DE LA ENTENTE

fuerzas armadas de los cuatro países; la armonización de sus respectivos sistemas fiscales y aduaneros; crear un Banco Regional de Amortización y un servicio diplomático común.

Puntos todos ellos todavía en estudio; y como instrumentos de su aspiración fundamental: el establecer una unión aduanera total entre los cuatro Estados firmantes, como lo indicaban las disposiciones adoptadas para el establecimiento de comisiones paritarias encargadas de repartir anualmente el producto de los derechos y tasas percibidos por los servicios comunes⁵, y el constituir como piedra angular de la Organización el Fondo de Solidaridad—actualmente Fondo de Ayuda Mutua y Garantía—, sobre el que más adelante volveremos extensamente.

Es decir, una organización con objetivos esencialmente técnicos y limitados—no obstante los evidentes móviles políticos que acompañaron a su creación—, habiéndose negado siempre su inspirador a considerarlo como un supergobierno o un superministerio y a reconocerle cualquier carácter de tipo federal.

* * *

La Entente está estructurada en forma similar a la de organizaciones paralelas.

Se basa en las conferencias periódicas de jefes de Estado, en que cada país miembro está representado por su primer mandatario, presidente o vicepresidente de la Asamblea Nacional y los ministros cuyos departamentos sean afectados por las conversaciones.

Es un cuerpo ejecutivo, y los miembros que no cumplen las decisiones pueden ser llevados ante un Tribunal de Arbitraje, lo que lógicamente nunca ha sucedido.

El Consejo de Jefes de Estado debe reunirse dos veces al año en una de las capitales de los Estados miembros, siendo presidido por el primer mandatario del país organizador. A petición de dos o más miembros, pueden celebrarse sesiones extraordinarias, que han sido muy numerosas, amén de los encuentros, en extremo frecuentes, a nivel ministerial, no institucionalizados.

En 1960 se creó una Secretaría permanente con sede en Abidjan, cuyos poderes fueron aumentados considerablemente en 1972, conforme se fue definiendo el carácter eminentemente técnico-económico de la Organización.

⁵ TEODORO RUIZ DE CUEVAS: *Estructuración Política de Africa* (Apuntes para la Historia), Madrid, 1971, p. 120.

Existen además las Comisiones de Asuntos Exteriores, Justicia, Trabajo, Administración Pública, Obras Públicas, Transportes Terrestres, Correos y Telecomunicaciones y Epidemias y Epizootias, además del ya mencionado Fondo de Ayuda Mutua y Garantía y de varios organismos regionales—que luego examinaremos—surgidos a iniciativa y bajo la égida de la Entente.

* * *

Hasta que se precisaron su política y orientación, sus relaciones en el marco del Africa occidental y con los demás Estados del Africa latina, en la era fluida que siguió a la descolonización, se caracterizaron por su natural imprecisión y una cierta ambigüedad.

El 9 de junio de 1959, recién constituida la Entente, se firmaba un Tratado de unión aduanera entre las antiguas posesiones francesas del Africa occidental, con excepción de Guinea-Conakry.

De hecho, alrededor de un 70 por 100 de las mercancías procedentes del área del franco quedaban exentas de aranceles, y era la imposición sobre la cifra de negocios lo que repercutía sobre estas importaciones sin distinción de origen.

Costa de Marfil se había cubierto en el Tratado haciendo introducir cláusulas por las cuales los ingresos percibidos por este mecanismo irían directamente a la Hacienda del país destinatario final de las mercancías; dando el primer paso al frente que quebrantaría el sistema, pero sentaría las bases de su propio desarrollo, decidió que todas las mercancías que llegasen a su territorio, independientemente de su origen o puerto de escala previo, abonasen impuestos⁶. Medidas que perjudicaron a Dakar, el centro comercial e industrial de la antigua AOF, y que pusieron de manifiesto las contradicciones económicas entre Senegal y Costa de Marfil y el que se afianzara la disolución del viejo imperio francés en el Africa occidental.

Por otra parte, la existencia del llamado «grupo de Brazzaville», que agrupaba a los cuatro países fundadores de la Entente y a la mayoría de los del Africa latina⁷, hacía más ambiguas las relaciones mutuas, lo que llevó a la República voltaica a suprimir brevemente sus barreras aduaneras con Ghana, perteneciente al Africa sajona,

⁶ TOMÁS MESTRE, *op. cit.*, pp. 217-218.

⁷ Del «grupo de Brazzaville», fundado en 1960, formaban parte: Mauritania, Senegal, Alto Volta, Dahomey, Costa de Marfil, Níger, Camerún, Gabón, Chad, Congo-Brazzaville, República Centroafricana y Madagascar.

EL CONSEJO DE LA ENTENTE

decisión contradictoria con los principios inspiradores de la Entente y que creaba la primera de las fricciones sufridas por la misma.

En efecto, en febrero de 1961 Alto Volta estableció barreras aduaneras con Costa de Marfil y entabló negociaciones con Ghana, que cristalizaron en el Acuerdo de Paga; pocos meses después, las relaciones entre los Gobiernos de Abidjan y Uagadugu se normalizaron dentro del marco de la Entente.

Al año siguiente se producen tensiones entre Alto Volta y Dahomey, pronto superadas; pero en 1963 tiene lugar una crisis más grave, cuyas raíces fueron la existencia en Dahomey de una sustancial minoría de técnicos formados en la época colonial y que, procediendo de un país de limitados recursos naturales, habían encontrado en las Repúblicas limítrofes oportunidades de empleo que chocaban, una vez obtenida la plena independencia, con las aspiraciones de las masas de los países receptores a ocupar unos puestos que, de acuerdo con su naciente y, por lo tanto, agudo nacionalismo, juzgaban ya como ocupados por «extranjeros», lo que provocó tensiones graves en el seno de la Entente, que culminaron con la expulsión de varios millares de dahomeyanos por los Gobiernos de Níger y Costa de Marfil y las consiguientes represalias contra los súbditos de estos países residentes en Dahomey.

A ello se unió el contencioso de dicha República con Níger sobre la posesión de la pequeña isla de Leté, en el río homónimo; factores que, coincidiendo con el cambio violento de Gobierno en Cotonou, provocaron la ausencia de Dahomey en la cumbre de Abidjan el 17 de enero de 1964, cuyo ambiguo comunicado final dejaba en la duda si el Consejo de la Entente continuaba formado por cuatro o sólo por tres miembros, aunque la visita del nuevo mandatario dahomeyano —coronel Soglo— a Yamoussoukro, residencia de su colega marfileño, al comenzar 1965, disipó tales recelos y la Entente demostró su capacidad de supervivencia.

En 1963, el asesinato del primer magistrado togolés, dos complots descubiertos en Abidjan, la inestable situación interna de Níger y las tensiones de los Estados de la Entente con Ghana, llevaron a los cuatro presidentes a estrechar lazos, estudiando incluso, en la cumbre de febrero de aquel año, la posibilidad de crear una fuerza armada común, capaz de acudir rápidamente en auxilio del Gobierno que pudiese verse en dificultades.

En la primera reunión de 1965 participó también Togo, que se integrará plenamente en la Entente el año siguiente⁸.

El 30 de diciembre de 1964 se firma en Abidjan un Acuerdo, en el que participó Togo, estableciendo, entre otros principios, el tan controvertido de la doble, o mejor múltiple, nacionalidad de los súbditos de las cinco Repúblicas. Lo que provocó, al tratar de llevarlo a la práctica, las consiguientes aclaraciones en el sentido de que sólo se aplicaría a los nacionales de los otros Estados ya establecidos o integrados en los demás territorios, con lo que de forma discreta se suspendió la campaña de divulgación de tal principio, provocando la natural irritación en Dahomey, cuyos súbditos hubieran sido los más favorecidos por el mismo⁹.

Los años siguientes fueron testigos de una serie de cambios de Gobierno violentos en todos los Estados miembros de la Entente, excepto Costa de Marfil, sin que los mismos—prueba de la adaptabilidad de la Asociación—hubiesen en absoluto afectado a su funcionamiento, dado su carácter y tónica apolíticos.

No faltan, sin embargo, tensiones periódicas en el seno de la Entente, cuyas raíces están, unas veces, en la política interna de los respectivos países; otras, en su disímil actitud ante los acontecimientos internacionales, en causas económicas, y en más de una ocasión, por razones personales debidas a incompatibilidades entre sus dirigentes nacionales.

En enero de 1970, Dahomey se abstiene de asistir a la cumbre de Abidjan tras ciertas tensiones con Costa de Marfil, al tratar aquel país de iniciar una aproximación bilateral con Nigeria por considerar que su *partenaire* en la Entente mantenía una posición hegemónica dentro de la misma.

También ha motivado diferencias entre los miembros la posición a adoptar en relación con la «detente» y el «diálogo» con la República Sudafricana—anatema para los países de la OUA—, idea propugnada por Costa de Marfil y que planteó en las reuniones de jefes de Estado de la Organización celebradas en abril y junio de 1971, en que las iniciativas de Abidjan fueron seguidas con escaso entusiasmo por las otras cuatro Repúblicas, como se demostrará en la XVI Reunión

⁸ El Togo francés—el británico fue incorporado a Ghana—, como antigua colonia alemana, tuvo siempre un *status* especial dentro del Imperio francés, primero como Mandato y luego como Fideicomiso, siendo, en principio, renuente a integrarse en las agrupaciones surgidas de la disolución de aquél.

⁹ Declaraciones similares han sido harto frecuentes entre los países de nueva independencia; en la práctica, el nacionalismo y las muy reales dificultades de su aplicación han llevado a su fracaso en casi todos los intentos.

de Ministros de Relaciones Exteriores de la OUA, en junio de aquel año, preparatoria de la de jefes de Estado, en la que los otros miembros de la Entente se dividieron en su actitud, para abstenerse unánimemente en la cumbre africana celebrada en la capital etiope, aunque adoptaron una política común favorable al nuevo régimen ugandés, dirigido por el general Amín, frente a la actitud de otros Gobiernos africanos al examinarse las credenciales de su delegación.

También de 1971 a 1974, y no obstante las reiteradas declaraciones de los cinco Gobiernos afirmando la existencia de una política exterior común, los distanció su actitud con respecto a China, ya que en 1972 Togo reconoció al Gobierno de Pekín, seguido por Dahomey al año siguiente y sólo después por los demás Estados miembros de la Entente, lo que tampoco produjo diferencias graves entre los mismos.

Más grave fue la expulsión de la Universidad de Abidjan, en los últimos meses de 1970, de varios centenares de estudiantes nacionales de otros Estados de la Entente, lo que provocó las reacciones nacionalistas previsibles en sus países de origen.

En todo caso, la política siempre ocupa un lugar no prioritario dentro de la Organización, como confirman las declaraciones del primer ministro voltaico, Gerard Oudreaogo, en diciembre de 1971, con motivo de los actos conmemorativos de la independencia de su país, en las que manifestó que el papel (*role*) de la Entente era «estrictamente económico», con lo que cualquier diferencia en el campo quedaba eliminada como factor divisivo de la Organización.

Esta prioridad de lo económico en el marco de la Entente resulta más evidente si estudiamos su piedra angular: el Fondo de Desarrollo. Se inició éste con su creación como Fondo de Solidaridad, alimentado con el 10 por 100 del conjunto de los ingresos presupuestarios de los Estados miembros para ser distribuido en sus cinco sextos entre los tres países menos favorecidos, asignándose la sexta parte restante a Costa de Marfil, que es el tesorero del mismo.

En la reunión del Consejo celebrada en Abidjan en junio de 1966, los jefes de Estado, «deseando coordinar y armonizar sus esfuerzos para asegurar el desarrollo acelerado y armónico de sus países», modificaron sustancialmente el alcance y naturaleza del mismo, que pasó a denominarse Fondo de Ayuda y Garantía, con la finalidad específica de garantizar los empréstitos públicos y privados que pudieran concertar los Estados miembros para la financiación de sus programas de desarrollo, fines que en la práctica se han ampliado

hasta cubrir prácticamente todos los campos del desarrollo económico regional, pasando a constituir el principal instrumento ejecutivo de la Entente.

En la actualidad, los principales objetivos del Fondo son los siguientes:

- a) Promover el desarrollo e integración regionales.
- b) Colaborar en la preparación de proyectos específicos en el campo económico y obtener ayuda para su ejecución.
- c) Constituir un fondo de garantía que promueva las inversiones en los Estados miembros; y
- d) Fomentar el aumento del comercio e inversiones entre las naciones de la Entente y sus vecinos.

El Fondo está gobernado por un Consejo Ejecutivo, constituido por los cinco jefes de Estado, correspondiendo las actividades administrativas normales a un Consejo de Administración, que se reúne dos veces al año.

El Secretariado del Fondo está compuesto por el secretario administrativo y un grupo de consejeros que asesoran a los organismos nacionales de desarrollo de los cinco Estados, y que también realiza las funciones de Secretariado en las reuniones del Consejo de la Entente.

Los recursos consisten en las aportaciones de los Estados miembros¹⁰, en las de origen externo o interno, a título gratuito; los beneficios de sus inversiones y las comisiones de sus operaciones de garantía.

Habiendo obtenido préstamos del USAID, del Fondo Francés de Ayuda y Cooperación, del Fondo Europeo de Desarrollo y de la CIDA canadiense.

Para fomentar la inversión de capital extranjero en los Estados miembros, tal como era su propósito original, el Fondo garantiza el pago del principal e interés de los préstamos recibidos en los países de la Entente, tanto por los Gobiernos como por los organismos paraestatales o del sector privado, para la financiación de proyectos en el campo agrícola, industrial, comercial, turístico o de infraestructura.

Las operaciones garantizadas por el Fondo tienen como límite máximo diez veces sus recursos nominales, y en un solo proyecto, el 15 por 100 de los mismos.

¹⁰ En 1974 eran de 850.000.000 de francos CFA; de ellos, 500.000.000 aportados por Costa de Marfil; 24.000.000, por Togo, y 42.000.000, por cada uno de los tres Estados restantes.

EL CONSEJO DE LA ENTENTE

Hasta 1974 el Fondo había garantizado proyectos por un valor total de 3.000 millones de francos CFA (aproximadamente 750 millones de pesetas)¹¹.

El Fondo ha servido como instrumento para los logros más importantes de la Entente, entre los que podemos señalar:

La creación de la Comunidad Económica de la Carne y la Ganadería, aprobada en la reunión de jefes de Estado celebrada en Abidjan en mayo de 1970 y a la cual se ha incorporado también Malí, habiendo recibido ayuda técnica y económica de los Gobiernos francés y norteamericano.

En la cumbre de Uagadugu, en mayo de 1971, se aprobó un programa para estabilizar el suministro y precio de los cereales, tanto más importante cuanto que los dos Estados septentrionales de la Entente están situados en la zona saheliana. Dicho programa, basado en los estudios realizados por la USAID, prevé en su primera fase la construcción de una red de silos y el establecimiento de una oficina regional.

En la misma reunión del Consejo se creó una compañía de inversiones agrícolas (Tomentente), que ha comenzado en Bobo Dioulasso (Alto Volta) el cultivo y transformación del tomate en gran escala, con financiación del Fondo Europeo de Desarrollo.

También en la cumbre de Uagadugu se acordó la celebración de reuniones periódicas de los directores de las Escuelas Nacionales de Administración para favorecer la cooperación por medio del intercambio de estudiantes, maestros, información y documentación, que se iniciaron en el verano de 1973.

En la reunión de Niamey, en enero de 1971, el Consejo acordó estrechar las relaciones con sus vecinos del Africa sajona, Ghana y Nigeria, en vista de «sus lazos tradicionales» con los Estados de la Entente, con medidas consistentes en promover entre ambos el transporte, telecomunicaciones y proyectos de desarrollo regional.

En agosto de 1969 el Fondo asumió la administración del Centro Regional de Preparación para el Mantenimiento de Carreteras, situado en Lomé y establecido bajo un programa de la USAID, con financiación norteamericana, francesa y del Fondo Europeo de Desarrollo.

Otro organismo similar en sus funciones y financiación es el

¹¹ Así, por ejemplo, el Consejo de Administración, en su reunión de Cotonou en marzo de 1973, aprobó proyectos tan diversos como la construcción de refrigeradores en Abidjan, de un hotel en Ayorou (Niger) y de edificios para albergar a la Comunidad Económica de la Carne y la Ganadería.

Centro Regional Marítimo de Entrenamiento y Aprendizaje, situado en Abidjan, que pasó a depender del Fondo en 1971.

También se ha establecido un programa conjunto para ayudar a los Gobiernos de los Estados miembros en la creación y expansión de las empresas propiedad de africanos, bien directamente, bien por medio de los Bancos Nacionales de Desarrollo, y con financiación externa de las mismas fuentes que los anteriores proyectos.

La Entente ha creado igualmente un Alto Comité para el Transporte Terrestre, en cuya financiación participa el Fondo, que ha adoptado una serie de medidas, como el establecer unos reglamentos comunes para el transporte por carretera, simplificación y unificación de documentos, etc.

También ha preparado planes para establecer un sistema de telecomunicaciones entre los Estados miembros, esperándose que en el presente año queden concluidos los enlaces telefónicos directos entre las cinco capitales.

Señalemos por último la cooperación en materia turística—uno de los campos de mayores posibilidades a corto plazo para los cinco países—, plasmada en la creación de la Compañía Sorentente y en la construcción, con la ayuda del Fondo, de diversas instalaciones turísticas en los Estados miembros, fuera de las respectivas capitales.

* * *

Actualmente, casi a los diecisiete años de su creación, la Entente constituye la Organización de Estados independientes más antigua de Africa, habiendo superado, como dijimos, todas las tensiones entre sus respectivos países y los diferentes cambios de Gobierno que han experimentado durante la vida de la Asociación.

Varios factores han contribuido poderosamente a esta supervivencia: el carácter pragmático de la Entente; sus funciones, fundamentalmente económicas; el talante, eminentemente conservador en lo interno y pro occidental en lo externo, de los dirigentes de las cinco Repúblicas, y la evidente dependencia de la ayuda de Europa occidental, Canadá y los Estados Unidos en los proyectos de interés regional emprendidos por la Entente. Factores todos ellos favorables a su estabilidad.

La Entente fue mirada siempre con cierto recelo por sus vecinos del Africa sajona y por los países más radicales del continente, que veían en ella una pervivencia de modos y formas económicas ajenas;

EL CONSEJO DE LA ENTENTE

los proyectos nigerianos de constituir la Unión de Benin, con participación de Ghana, Togo y Dahomey; la reciente integración económica del Africa occidental, superando las preexistentes barreras culturales, y la firma del Acuerdo de Lomé¹² con el MCE, seguramente disiparán pasados recelos y no parece vayan a afectar los programas de colaboración que constituyen la razón de ser de la Entente, cuyos miembros han firmado los dos Tratados a que en último término nos referíamos.

LUIS MARÍÑAS OTERO

¹² Vid. artículo del autor sobre dicho tema en el número 139 de esta REVISTA.

