

## LA COMUNIDAD FRANCO-ULTRAMARINA

### I

«Política Internacional» se ocupó hace tiempo <sup>1</sup> del problema planteado por la inevitable evolución de los Imperios ultramarinos (antes: coloniales) hacia nuevas formas de asociación política, caracterizadas por una mayor o una total igualdad entre las partes vinculadas. Escribimos «inevitable evolución», sin prejuizar, ni el tiempo en que se produce, ni las modalidades que reviste, ni los medios por los que se llegue a ella. Tampoco aseguramos, ni entonces ni ahora, que se produzca en todos los ejemplos existentes. Al contrario, puede preverse la fragmentación y la disgregación de algunos sistemas, ya por la resistencia de sus directores a acomodar las cosas al estado de los tiempos, ya por intentarlo torpe o tardíamente; ya simplemente, porque la evolución propia de los pueblos ultramarinos, o el reflejo de las circunstancias mundiales, haga insuficientes, irreales o inconvenientes, las nuevas formas asociativas, una vez constituídas, y más o menos operantes.

Del panorama que trazábamos en 1950, mucho ha cambiado, pero no es poco lo que queda. Merece la pena una sucinta «puesta al día» por vía de recordatorio que sitúe mentalmente a nuestros lectores ante el cuadro mundial, cuyo contraste con la flamante Comunidad franco-ultramarina, puede ayudar a comprender y valorar su alcance, y hasta al atrevimiento de conjeturar hipótesis sobre su futuro.

La más importante, real y sólida, pero no inmutable, sino al contrario, permanentemente evolutiva, de las asociaciones a que nos referimos, sigue

---

<sup>1</sup> Véase en su número IV—diciembre 1950, pp. 81 a 106, mi ensayo “Un tipo especial de relación internacional. Las vinculaciones postcoloniales”. Y también el capítulo VIII de mi libro “Política Colonial” (Ediciones Cultura Hispánica, 1953); así como la obra “Política Ultramarina”, de Moreira (1956).

siendo la *Commonwealth* británica de Naciones, o según la rotulación empleada a veces desde 1953<sup>2</sup>, Comunidad de Naciones. Nada sensacional ha cambiado en sus reducidos fundamentos jurídico-positivos, y no mucho en sus extensas prácticas constitucionales. Pero sí ha seguido transformándose su composición. Al lado de los miembros de entonces (el Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, la Unión Sudafricana, Bharet, Pakistán y Ceylán) figuran dos nuevos y por cierto también de nuevos tipos raciales: el melánida de Ghana en Africa Occidental (7 abril 1956) y el amarillo de la Federación Malaya en Extremo Oriente (31 agosto 1957). Próxima y a veces incluída en esa constelación queda la Federación de las Rhodesias y Nyassa; (1 agosto 1953); también parece que lo ha de estar pronto otra Federación, la del Caribe británico (2 agosto 1956). Los «microdominios» de Singapur (11 abril 1957-1 enero 1958), y Malta, creemos que a despecho de la letra de sus instrumentos constitucionales, siguen a distancia. Añadamos que el inmenso Imperio británico, perteneciente al miembro-madre de la Comunidad, ha cambiado desde 1950, más que el resto de ésta. Recuérdense la separación, por independencia, del llamado condominio, hoy República del Sudán, y la evolución constitucional de numerosas unidades, en un sentido autonomista, acentuado por el contraste con las escasas excepciones temporales: Guayana, Chipre y quizás Malta<sup>3</sup>. Por cierto: la «República

<sup>2</sup> Con motivo de la Conferencia de *Premiers* celebrada en Londres (Declaración de 28 de abril de 1949), y para satisfacer los escrúpulos republicanos de Bharat, la reina devino "Jefe", símbolo y cabeza de la "Mancomunidad de Naciones". Pero el viejo título sigue gozando de frecuente uso.

<sup>3</sup> En la imposibilidad de dar la lista completa de las modificaciones constitucionales del Imperio Colonial Británico, en el período 1950-57 destacamos las más importantes:

*Malta*: plebiscito pro-integración con la Metrópoli (12 febrero 1956), seguido de desilusión, crisis y gobierno autoritario (enero 1958). *Aden*: nueva Constitución para 1959, acompañada de choques con el Yemen, y desórdenes en Ladey. *Barneo, Brunei y Sarawak*: proyecto de Federación (7 febrero 1958). *Keña*: gobierno ministerial y mayor representación legislativa, dentro de la *White paramountty* (R. I. 13 abril 1954-1958). *Uganda*: mayor centralización a costa del reino de Baganda y "desfeudalización" indígena (11 julio 1935). *Tangañica*: ministerialización (11 julio 1957) y mayor representación multirracial (desde 1955) con promesa de mayoría elegida. *Zanzibar*: reconstitución de los Consejos oficiales (1956). *Mauricio*: sufragio universal desde 1958. *Nigeria*: Constitución federal autonómica de 1 de octubre de 1954, en estado de reforma desde 1956, con independencia condicionalmente prometida desde 1960. *Sierra Leona*: reformas constitucionales de 1951-56, con semi-ministerialización y mayor representación electiva. *Jamaica*: constitución autonómica y de gobierno responsable de 1944-53. *Trinidad*: go-

de las Maldivas», ha vuelto a ser (1954) un sultanato protegido por Londres; Turks y Caycos se han separado de Jamaica, como también las Cayman. Y se ha disuelto la Federación de Leeward.

El otro coloso anglosajón, aparte de modificar algo sus relaciones con Filipinas (Tratados 14 y 21 marzo 1947 y 30 agosto 1951), y de mantener la categoría *sui generis*—y para él extraconstitucional—de asociación que supone el «Estado Libre Asociado» (mal traducido oficialmente por «Commonwealth») de Puerto Rico (3 marzo 1952) ha transformado al territorio de Alasca en su 49 Estado. Holanda, asociada en pie de igualdad—de principio o potencial según las circunstancias—con «las otras partes del Reino», es decir, las Antillas y Surinam (Estatuto de 29 de abril de 1954), se ha abstenido de adoptar una actitud definitiva sobre Nueva Guinea («Irián») a causa de su disputa con Indonesia, su ex-asociada de la Unión Holando-Indonésica, cuya fugaz duración (del 28 de diciembre de 1949 al 16 de febrero de 1956) ilustra considerablemente sobre lo frágil de las construcciones humanas en el movedido terreno de la política «asociativa». Resignada y casi contenta de cambiar su actual asociación con el costoso fideicomiso de Somalia—en 1960—está Italia. Dinamarca, desde la adopción en 5 de junio de 1953 de una nueva constitución, ya no tiene una dependencia (Groenlandia), sino una parte más, en el ártico americano, del territorio del Reino. En fin, siguen dos Dominios que no han cambiado substancialmente la situación de sus dependencias (Australia, sólo ha introducido reformas de detalle en Nueva Guinea, Papua, aparte de «federalizar» como territorios a las islas Ashmore-Catier, Heart-Mac Donald y Cocos; Sudáfrica no ha podido avanzar en la incorporación del Sudeste Africano (por la oposición de la O. N. U.). Otro Dominio, Nueva Zelanda, ha esbozado desde 1958 una pequeña comunidad autónoma en su fideicomiso de Samoa. Y quedan tres países europeos, a los que llamaremos convencionalmente moderados en cuanto a la innovación de los lazos entre sus instituciones centrales (ex-metropolitanas) y las pautas de sus territorios situados en Ultramar. Nos referimos primeramente a Bélgica, un poco acuciada por la O.N.U.

---

bierno ministerial y responsable desde la Constitución de 1956; constituciones autonómicas se han dado a *Belice* (1934), *Dominica* (1951) y *Santa Lucía* (1956); la de *Guayana* (1952) fué suspendida en 1954 a 1957. Recordemos que la autonomía, la representación y la responsabilidad operan en varios territorios en beneficio del elemento europeo, o dividiendo a los grupos autóctonos; y que no faltan ejemplos de “avances constitucionales” ficticios, como los de Gibraltar (23 abril 1950), nueva burla ante las reivindicaciones españolas.

hacia el *selfgovernment* en Ruanda-Urundi, y algo menos por los cálculos e inquietudes de sus dirigentes en el Congo vecino, aún Colonia, pero no lejana a su transformación (?) en territorio o conjunto de provincias, o algo equivalente, belga-ultramarino<sup>4</sup>. A Portugal, que mantiene con firmeza la senda de la «provincialización» de su Ultramar, aflorada después de veinte años de «colonialización» en la revisión constitucional de 1953<sup>5</sup>. Y llegamos a España, que ha enunciado la «provincialización» de dos partes de su Africa (Decretos de 21 de enero de 1956 y 10 de enero 1958), tras de la independencia el 7 de abril de 1956, de su protectorado en Marruecos, absorbido luego por el resto del país. Enunciación a la que habrán de seguir medidas efectivas, para las que no resulta superfluo conocer cómo marchan las cosas por el mundo.

Para completar esta rápida ojeada, habría que recordar a los países autolonizadores. La U. R. S. S., por ejemplo, ha reducido de rango a una de sus Repúblicas federadas, —Fino-Carelia, devenida en 1958, una simple República autónoma dentro de la R. S. F. S. R.—pero ha restaurado a varias de las pequeñas repúblicas supresas por Stalin en 1944 como la cabardino-balcaria, la checheno ingusheta y la calmuca, entre 1956 y 1958. La India,

---

<sup>4</sup> En el Fideicomiso de Ruanda-Urundi, la estructura política se ha europeizado y democratizado (no sabemos si a gusto de los *bami*) por los Decretos de 14 de julio de 1952, 26 de marzo y 23 de julio de 1957. En el Congo, las reformas políticas son retoques fragmentarios, aunque bien ideados, sobre la estructura administrativa (13 febrero 1957), Consejos provinciales (22 enero 1957), circunscripciones indígenas (10 mayo 1957) y estatuto urbano (8 enero 1958); los resultados de las elecciones urbanas de este año tienen perplejos a los dirigentes belgas, cuya excelente política social, económica y cultural, viene compensando el estancamiento de sus medidas políticas: pero no para siempre.

<sup>5</sup> La Ley Orgánica de Ultramar (núm. 2066 del 27 de junio de 1953) ha sido desarrollada por Estatutos especiales para la India (1 julio 1955, modificando el sistema común de 1953), Guinea, S. Tomé-Príncipe, Angola, Mozambique, Macao y Timor (todos del 5 de julio de 1955). La «provincialización» está consumada en Cabo Verde, muy avanzada en S. Tomé-Príncipe, avanzada y con arraigo en Angola, Mozambique y Guinea. En cuanto a la India, su situación se complica por las medidas hostiles de la vecina Bharat; Macao y Timor, vecinos de China y de Indonesia, son dos milagros increíbles en nuestra época de tifones «anticoloniales», y Portugal puede enorgullecerse de haberlos realizado. La ausencia de pluripartidismo, y el sentido corporativo y autoritario de las instituciones ultramarinas (análogo al de las provincias europeas), despierta también el encono de los antioccidentales de la O. N. U.; pero demuestra que el indígena puede aculturarse, prosperar e identificarse con la Madre Patria, sin tener que someterse a los sistemas usados en los países llamados democráticos. Es una demostración muy útil para todos.

por el contrario, al hacer tabla rusa de su antigua división, no ha aumentado en la nueva—que parece llamada a hondas transformaciones—la autonomía de sus «endocolonias» de Andamán y Nicobar. Ni la de sus protectorados de Sikkim y Bhutan. China ha multiplicado sus «áreas autónomas», pero dentro del marco constitucional de 1954. En América Ibérica han sido elevados a provincias los últimos territorios que restaban en Argentina—salvo el Austral—a Estado mexicano, el antiguo de la Baja California Norte; se ha agrandado la Comisaría colombiana de Goajira, y ha desaparecido la del Casanare, en beneficio del Departamento de Boyacá. Como se ve, cambios reducidos o superficiales, que no siempre se armonizan con el ardor de los gobiernos respectivos en la O. N. U., para acabar con el «colonialismo» (ajeno).

## II

Francia y su Imperio dependiente o asociado (rótulo más exacto que la fugaz y un tanto artificiosa construcción de la «Unión Francesa»), han cambiado también bastante entre 1950 y 1958. Y por cierto que a pesar de tratarse, según una idea muy extendida, del país de las construcciones jurídicas preconcebidas lógicamente, a veces de modo empírico desconcertante o aparentemente inexplicable sobre el papel. Primero la guerra de Indochina, dió un golpe mortal a la parte del Título VIII de la Constitución de 1946, consagrada a los «Estados asociados»: entre 1954 y 1958, dejaron de serlo Camboya, Laos y la República del Viet-Nam del Sur, aunque conservando movibles lazos con su ex-metrópoli <sup>6</sup>. La guerra de Argelia desencadenó un torrente de proyectos y reformas, desigualmente aplicadas <sup>7</sup> por cierto sin que hubiera llegado a serlo del todo el Estatuto de 20 de septiembre de 1947, que pareció dotado de la rara virtud de disgustar a casi todos los interesados. Así hemos visto sucederse a los proyectos Soustelle,

<sup>6</sup> Véase Declaración francesa del 3 de julio de 1953; protocolos con Camboya de 20 de agosto de 1953; tratado con Laos de 22 de octubre de 1953; Declaración con Viet-Nam de 28 de abril de 1954, y proyecto de acuerdo de 4 de junio de 1954. (V. Ley francesa del 2 de febrero de 1950.)

<sup>7</sup> Anotamos: la ley declarando el estado de urgencia (3 abril 1955), la reorganización administrativa confiada al Gobierno (ley 16 marzo 1956), la designación de un ministro residente (15 febrero 1956), la supresión de comunas mixtas y la disolución de los Consejos municipales (28 junio-11 diciembre 1956), y la creación de 12 departamentos (18 junio 1956-31 enero 1957).

Lacoste, Bourges-Maunoury, Gaillard y Pflimlin, poco antes de producirse el «movimiento» llamado de Salud Pública (de Massu y Salan oficialmente) y promulgarse la *loi-Cadre* de 5 de febrero de 1958, que fragmentaba los poderes del país en una complicada combinación de instituciones centrales, «federales» y territoriales, en realidad ideadas para que París arbitrara la discordia europeo-indígenas; con sus correspondientes asambleas y consejos, en los 15 departamentos, agrupados en 5 territorios que señala el Decreto de 17 de marzo de 1958. No menos compleja y teórica ha sido la legislación electoral anexa. Todo para al final anunciar con cierta simplicidad optimista, la «integración total» en la metrópoli, desde la constitución del Ministerio de Gaulle, previo un referendun, cuya significación no comprendemos de no ser la de ratificar plesbicitariamente los propósitos del gobierno de París, es decir, descartando los opuestos del F. L. N., motor del «gobierno en el exilio». También se ha creado la Organización sahariana híbrida y aun *in fieri*, a costa, funcionalmente (y quizá espacialmente), de territorios vecinos de variado estatuto (Ley 10 de enero de 1957).

El Ultramar negro y aceitunado ha sido objeto de la Ley Básica («Loi-Cadre» Défferre de 23 de junio de 1956, desarrollada por numerosos decretos, 4 abril-21 julio 1957) que establecen un hasta entonces desconocido autonomismo local, combinando la descentralización propiamente dicha, con la mayor participación de los autóctonos en los servicios<sup>8</sup>. Apareció un nuevo territorio austral o antártico<sup>9</sup>. Los «territorios asociados», es decir, los fideicomisos de Togo y Camerún, aún cambiaron más, ante la conocida hostigación de la O. N. U. deviniendo la «República Autónoma de Togo» (creada en 1956: Constitución de 22 de febrero de 1958), y el «Estado tutelado de Camerún» (Constitución de 16 de abril de 1957), respectivamente: construcciones dudosamente compatibles con las previsiones del Título VIII,

<sup>8</sup> Ley de 8 de agosto de 1955.

<sup>9</sup> La *loi-cadre* y sus derivaciones han constituido asambleas territoriales electas por sufragio universal y colegio único, con una amplia competencia, al lado de consejos ejecutivos, que son embriones ministeriales, aun con sabor administrativo, pero que ya no dependen sólo del Jefe del Territorio o gobernador; los antiguos «Grandes Consejos» del A. O. F.-A. E. F. son ahora «Asambleas coordinadoras» y la de Madagascar «Asamblea Central». El Congreso de Bamako (septiembre 1957) y la Conferencia de París (febrero 1957) dieron dos interpretaciones encontradas de las reformas: punto de arranque para los africanos reunidos en Bamako; estadio indefinido para los reunidos en París; la Conferencia de Agrupación Política Africana (París, febrero 1958) exigió la creación de una República Federal. Esta vez la impaciencia africana no se debía a tacañería, sino a generosidad metropolitana.

del texto constitucional de 1946, inservible de hecho y de derecho, cuando los parlamentarios reconocieron la necesidad de su reforma, objeto de más iniciativas y proyectos, que de coincidencias sobre su contenido. En fin, Túnez y Marruecos se independizaron: el primero pasando por un fugaz período de autonomía interna, y ambos conservando importantes vínculos con Francia, si bien tampoco inmovilizados <sup>10</sup>.

Como se ve el edificio de la Unión Francesa ideado en 1946—por cierto, que con cierta confusión voluntaria—no era lo que quedaba de la Unión en 1958: aún sin el «movimiento» de Argel, su transformación también se hubiera producido. El «movimiento» de Salud Pública, no ha originado sus nuevos rumbos, salvo en cuanto a la propia Argelia, y ya veremos por cuanto tiempo. Lo que ha hecho es facilitar una reforma mucho mayor, al menos en el propósito de sus autores, al hacerla coincidir con un cambio de régimen constitucional—e institucional—marcado por el sedicente paso de la IV a la V República. En este sentido aparece la «Comunidad» nombrada pero no rotulada en el Título XII de la Constitución del 28 de septiembre de 1958, y para la cual hemos adoptado la denominación convencional de franco-ultramarina, y en el artículo 1, —que por cierto antecede al Título I del texto—como algo diferente, y tal como se ha concebido, bastante diferente de la antigua Unión Francesa. Y añadiremos para flagelo de maliciosos y escépticos, que lo será, cualquiera que sea su trayectoria. No ya porque los propósitos o la mentalidad de todos los encargados de dar vida a la Comunidad, sean sinceros y precisos en aquel sentido. Habrá, sin duda, mucha continuidad en la práctica vivida, incluso discrepando de los nuevos ordenamientos, más en algunos territorios que en otros. Pero habrá grandes cambios, simplemente porque las circunstancias de 1958 son tan distintas y tan aleccionadoras, respecto a los acontecimientos acaecidos desde 1946, que los dirigentes franceses de todo color, por muy inclinados que puedan estar en sus deseos internos a prolongar el viejo *statu quo*, se

<sup>10</sup> La declaración franco-marroquí de 2 de marzo de 1956 fué seguida por los acuerdos diplomático (20 de mayo), técnico-administrativo (6 de febrero de 1957), cultural (30 de mayo), judicial (11 de junio) y económico (1 de febrero de 1958).

La autonomía interior de Túnez se pactó el 21 de abril de 1955, signándose numerosos y detallados acuerdos especiales. La independencia en 20 de marzo de 1956. No estamos en condiciones de precisar lo que queda en vigor de los acuerdos de 1955, evidentemente sustituidos en su mayoría, ya por nuevas estipulaciones, ya por situaciones de hecho contradictorias, pero operantes. Algunos acuerdos especiales han consagrado la transferencia de servicios en los que, con arreglo a los Pactos de 1955, Francia intervenía.

abstendrán de obstinarse en lo imposible, que sería lo catastrófico. La minoría rectora del vecino país, tendrá como todas, virtudes y defectos; pero entre éstos no aparece la cerrazón mental adversaria de cualquier cambio, sólo porque sea molesto o pueda ser peligroso, cuando se ve que es inevitable cambiar. En ese sentido, el propio gaullismo, ha dado un impresionante ejemplo, con su intrépida oferta de la «secesión» (independencia) a los pueblos ultramarinos, en condiciones que pudieron conducir teóricamente y en algún caso, a que los interesados se pronunciaran públicamente por ella, o a que la reclamen en sus futuras actuaciones, a la menor discusión con París. Por suerte para Francia sus dirigentes han comprendido que arriesgarse con sabiduría es la más prudente de las políticas. Precisamente en donde por imperativos muy concretos, se aferran a un camino único, en Argelia, es donde con el tiempo pueden producirse vuelcos, tras de retrasadas tentativas de enmienda. Y aún en Argelia creemos que las posibilidades, no todas calculadas, del nuevo texto, podrán aportar las fórmulas de arreglo en el último minuto; con De Gaulle, o con quien maneje el instrumento que ha facilitado; y contra el Comité de Salvación Pública, si en ese minuto subsistiera.

### III

Sobre la Comunidad Franco-Ultramarina se ha escrito mucho en Francia e incluso antes de nacer. Nuestras sencillas apreciaciones dimanar del estudio directo del texto de 1958, sobre el papel y comparándolo con sus precedentes de 1946. Son pues, personales, ya que no originales—nos honraría coincidir con opiniones más autorizadas—y desean ser objetivas y precisas, para la mejor información del lector. Porque el Africa Española limita con la francesa, y lo que sucede en la vecindad repercute en casa. Hasta para los voluntarios de la distracción.

Empezaremos por señalar que, como en 1946, el texto constitucional francés es también la Carta básica de la Comunidad, aunque en su articulado se prevean normas especiales para el desarrollo de su Título XII, engendradas por cauces diferentes de los legislativos propios de la República. Francia sigue, como en 1946, siendo el miembro hegemónico de la anunciada Comunidad, como Prusia en el Reich de 1871, o Rusia en la U. R. S. S. Es inevitable. Su iniciativa reservaba a los hipotéticos miembros de la Comunidad, una *vereinbarung* en la que las ventajas iniciales de la situación

de Francia, se atenuaba por la generosidad en ofrecer a los pueblos de Ultramar—del francés, se entiende—el derecho de libre accesoión o de rechazo. ¿Pero cuál sería la consecuencia de esa opción? Prescindiendo de los maliciosos que suponían que De Gaulle no hubiera dicho en Dakar «los que quieren la independencia no tienen más que tomarla» sin estar seguro de que no lo harían, algunos afirmaban que la decisión plesbicitaria sería única y perenne. El texto constitucional no autoriza esta interpretación restrictiva. El *sí*, significaba votar por las varias posibilidades que ofrece el texto, y cuya corrección en cada caso exige una ulterior decisión. Pero el artículo 86 permite sin límite de tiempo a los Estados miembros de la Comunidad devenir «independientes», cesando de pertenecer a ella <sup>11</sup>. El artículo 74 permite a los territorios de Ultramar, devenir en el plazo de 6 meses ya departamentos ultramarinos, ya Estados miembros de la Comunidad <sup>12</sup>. Es una opción que recoge la posibilidad enunciada en el antiguo

<sup>11</sup> La terminología de ese artículo, en relación con la del 77—“En la Comunidad... los Estados gozan de autonomía; se administran ellos mismos y dirigen democrática y libremente sus propios asuntos”—, confirma que se trata de Estados de soberanía limitada por los compromisos comunitarios, esto es, restringida en forma parecida a la de los Estados federados. Si la soberanía fuera única y absoluta, de tipo bodiniano, tendría que radicar en la Comunidad; pero el panorama mundial está lleno de soberanías desiguales, coexistentes, y superpuestas por la amplitud de los compromisos internacionales que alcanzan a todos los Estados. Por su parte, como el artículo 3 de la nueva Constitución confiere la “soberanía nacional de Francia al pueblo”, es previsible que en las futuras constituciones de los Estados de la Comunidad se insertarán disposiciones semejantes, de modo que hay una “confluencia de soberanías”.

<sup>12</sup> La “departamentalización” puede ser el ideal y quizá la solución administrativa de los territorios de la Nueva Caledonia (poblado por una mayoría de origen metropolitano) y Oceanía; el histórico Saint Pierre-Miquelon resulta pequeño para departamento, y no quiere ser territorio. No es imposible que los reflejos del panamericanismo empujen a los “departamentos” antillanos, y quizás a la Guayana, hacia el Estatismo, con eventual agrupación. Si en algunos casos la geografía facilita la decisión, como en Madagascar—obligando a los costeros y *merinas* a resignarse ante su forzada convivencia, y a los partidos a transigir—, en otros casos, como los de las grandes unidades, artificiales de origen pero arraigadas, el A. O. F. y el A. E. F., la opción se complica. A. O. F. puede dividirse en dos o tres “Estados”. No se concibe al Alto Volta, al Niger ni al Chad “separándose” de la Comunidad para permanecer solos. Ni es de creer que las autoridades de París vayan a permitir que, por ejemplo, Mauritania escogiera la secesión para luego integrarse en Marruecos. En cuanto a los ya Estados de Togo y Camerún, su opción, relativamente prejuzgada, no impide que siga subsistiendo la atracción de Ghana, y eventualmente la de Nigeria. Resta por ver si los anticolonialistas de la O. N. U. se conforman con que la aplicación del nuevo sistema supone el “autogobierno” del artículo 73 de la Carta.

artículo 75 de 1946; entonces mediante una Ley, previa consultas a la Asamblea territoriales y de la Unión; ahora mediante simple deliberación de la Asamblea Territorial en el plazo de 4 meses, desde la promulgación de la Constitución, para que los Territorios se transformen; y mediante acuerdo entre el Parlamento francés y la Asamblea interesada para el caso de secesión pero—coincidiendo con lo sentado por el artículo 93, antiguo 27—, previo favorable *referendum* territorial; el texto ha dado facilidades para «estatificar» a los territorios («o departamentizarlos») y ha colocado obstáculos para su secesión. Es lógico y es flexible, puesto que preve la agrupación de los territorios para «estatificarse» saliendo al paso del peligro de las unidades inviables o herederas de anteriores fragmentaciones administrativas.

Otra cuestión es la del ámbito de la Comunidad. Pese a la vaguedad y amplitud del artículo 1 del texto constitucional, se ve que los pueblos de los territorios de Ultramar aludidos e invitados, son los que ya pertenecían a la Unión Francesa. Hay sí, una invitación a terceros Estados, a enlazarse con la República, o con la Comunidad—lo que no es igual ni indiferente—pero mediante «acuerdos de asociación» (Título XIII, artículo 88), que impliquen la puesta en común de ciertas competencias «para desenvolver sus civilizaciones». Ni más, ni menos: todos y todo pueden entrar en tal asociación, y por voluntad de las partes, casi todo puede excluirse. Aquí está el cable lanzado a los ex-Estados asociados del Lejano Oriente, y a los que no llegaron a serlo, del Magreb, para que se enlacen con Francia. Aquí podría basarse la proyectada «Comunidad Franco-Mogrebina» en la que el escollo previo y aún no superado, no ha estado en la oposición de las dúctiles políticas de Túnez o Rabat, sino en la situación de un miembro insoslayable en esa Comunidad: Argelia<sup>13</sup>. Pero en fin, sin entrar en el vasto campo de hipótesis que abre ese artículo 88—pues incluso cabe en él una Asociación Mediterránea Occidental o Latino-Europea—digamos que la nueva Constitución pese a la eliminación de la palabra «Federación», tan alarmante para los neo-jacobinos de la Francia «una e indivisible», dibuja una Federación que puede conectarse tangencial o concéntricamente con otra superfederación, confederativa o asociativa. Si pudieran comparar-

---

El único jefe de Gobierno ultramarino que antes del *referendum* se declaró opuesto al proyecto fué Seku Turé, de Guinea.

<sup>13</sup> Véase acuerdo final de la Conferencia de Tanger (1958).

se una y otra con la *Commonwealth*, el parecido se inclinaría hacia la segunda.

Aparte de ello, dentro de la Comunidad se establecen dos clases de miembros, y en esto se repite lo establecido por el artículo 60 (primero del Título VIII) del antiguo texto de 1946. Una, Francia, con sus departamentos y territorios de Ultramar. Otra, los antiguos Estados y territorios asociados, ahora simplemente Estados interdependientes o solidarios. El nuevo texto es más sistemático al sacar fuera del Título XII, consagrado a la Comunidad, las normas sobre los departamentos y territorios ultramarinos de Francia, que antes formaban la sección 3.<sup>a</sup> del Título VIII. Aquéllos en unión de los municipios y con los departamentos europeos, son «colectividades territoriales de la República» que se administran mediante consejos elegidos aunque fiscalizados—los departamentos y los territorios—por delegados del Gobierno. Pero nótese dos peculiaridades que pueden dar mucho juego, en el problema argelino, respecto de la antigua O. C. R. S., o en otros casos, de haber dificultad para la clasificación de las situaciones que se produzcan en los moldes señalados: pueden crearse *otras* colectividades por Ley (art. 72) y puede adoptarse el régimen departamental común, en Ultramar, a las peculiaridades del caso (art. 73).

#### IV

El objetivo de la Unión Francesa, era la puesta en común o la coordinación de recursos y esfuerzos para desarrollar las respectivas civilizaciones, aumentar el bienestar y garantizar la seguridad de las naciones y pueblos respectivos (párrafo 18 del preámbulo constitucional de 1946) sobre la base de la igualdad de derechos y deberes. Igualdad de principio y en potencia, pero no actualizada ni funcionalizada porque el gobierno francés asumía la coordinación de los recursos y la dirección de la política defensiva. La Unión tenía una ciudadanía común a nacionales franceses y súbditos de la Unión, y ciertos órganos propios: pero éstos no estaban netamente diferenciados de los de Francia. Pues, aparte de la identidad del titular de la presidencia de la República y del de la Unión (antiguo artículo 62 que coincide con el artículo 80), los territorios asociados estaban representados en la Asamblea Nacional y en el Consejo de la República, y los franceses de Túnez, Marruecos e Indochina, en éste. Pudorosamente, como residentes en «país extranjero» podrán seguirlo estando en el Senado,

según el artículo 24 del nuevo texto. Por otra parte, en la Asamblea de la Unión Francesa, la paridad de puestos no se conseguía igualando a la representación francesa, y a la de los Estados y territorios asociados: sino contraponiendo la Metrópoli al Ultramar, lo mismo francés que asociado (art. 66 del Texto de 1946); por cierto que con notorio disgusto de algunos de los países de este segundo grupo, que retrasaron o rechazaron la participación ofrecida (Leyes de 27 de octubre de 1946, 27 agosto-4 septiembre 1947 y 1 diciembre 1950). Más grave que la confusión de los órganos existentes, era su insuficiencia. De doble sentido: carencial o propiamente insuficiente. La Unión no tenía un órgano legislativo por ambas razones. Porque la Asamblea de la Unión Francesa era puramente consultiva, y porque era más francesa que de la Unión, y estaba ligada por las decisiones de las otras cámaras puramente francesas (Asamblea Nacional y Consejo de la República). No tenía un gobierno, porque el «Alto Consejo» del artículo 65 del texto de 1946, era también consultivo o si se quiere auxiliar, y no ejecutivo (Ley 24 abril de 1949), actuando a veces el Gobierno de París. No tenía un Tribunal superior común, por silencio absoluto—y no por olvido—de los constituyentes de la IV República.

La Comunidad que el nuevo texto constitucional organiza parece según su artículo 80 tener los órganos correspondientes a los tres poderes clásicos. El legislativo encarnado en un Senado—es lástima que no se haya inventado otro nombre que evite confusiones con el homónimo de la república—con dos sesiones anuales de un mes cada una. Pero no es una Cámara plenamente legislativa, ni aun en las materias de competencia de la Comunidad, señaladas en el artículo 78. Algunas de éstas se comprende que son propias de la acción gubernativa; nos referimos sólo a las legislativas. Porque «examina» los Tratados y acuerdos que comprometen a la Comunidad. Toma «decisiones ejecutivas» en las materias sobre las que ha recibido delegación de las Asambleas Legislativas de los miembros, que se promulgan «de igual forma que la Ley» (¿francesa?), en los respectivos territorios. Y «delibera»—requerido por el Presidente de la Comunidad, sobre la política económico-financiera común, «antes del voto de las leyes adoptadas en la materia por el Parlamento de la República, y en su caso, por la Asamblea legislativa de los otros miembros de la Comunidad». Como se ve, todos son *nuances* y reservas: «deliberar», «examinar», depender de decisiones o delegaciones ajenas: esto no es lo propio de las cámaras legislativas. Si los redactores del texto juzgaban peligroso crear un Parlamento común, quizá hubiesen podido imitar a los miembros de la *Commonwealth*,

supliéndolo mediante conferencias, reuniones y acuerdos por el sistema de la *convention*. En cambio no nos parece extraño que la elección directa en común—peligrosa por razones de heterogeneidad—, se haya suplido por la elección a través de las Cámaras y Asambleas afectadas, en número basado, no sólo en la población respectiva, sino en las «responsabilidades» asumidas en la Comunidad. La hegemonía ex-metropolitana tendrá aquí su espedado asidero legal.

El gobierno de la Comunidad aparte del presidente común, que es el francés, (pero participando en su elección representantes de la Comunidad) y que tiene representantes en cada Estado miembro, es el «Consejo Ejecutivo» (art. 80) constituido por los *premiers* y los Ministros encargados de los asuntos comunes en los miembros: «organiza la cooperación de los miembros» en el «plano gubernamental y administrativo». El texto es amplio y vago: su complemento está en la realidad, que hará al gobierno francés actuar en materias comunes, cuando ello se derive de la imposibilidad de que lo hagan cuerpos, servicios y recursos comunes, por existir sólo los franceses, lo que sucederá durante bastante tiempo, en bastantes materias y respecto de bastantes miembros pobres, perezosos, atrasados o conformados. La principal novedad es el órgano jurisdiccional, que reviste la forma de Tribunal Arbitral (art. 80) para resolver los litigios entre los miembros y no entre sus nacionales o instituciones limitadas. Claro que su composición y funcionamiento—como las del Senado y el Consejo Ejecutivo—se reservan para «leyes orgánicas» futuras: es de suponer, que por lo menos previo intervención, sino previo asentimiento, de las Asambleas de los miembros interesados. Porque la amplia delegación legislativa que el artículo 92 de la Constitución otorga al gobierno francés, no distingue, y puede comprender a aquellas medidas legislativas precisas hasta la entrada en vigor de las medidas comunes que son resueltas por la República (art. 79). Por otra parte, una vez establecidas, el texto facilita la revisión de las disposiciones del Título XII, ahorrándolas el largo camino común del artículo 89; hasta con la coincidencia de las leyes revisoras que puedan votar el Parlamento de la República y el Senado de la Comunidad. Ello es fruto de la experiencia del período 1956-58, combinada con una reservada cautela ante el futuro incierto de la evolución de la Comunidad, y con la garantía (para Francia) de una posición ventajosa en caso de revisión.

Lo mismo que la parte orgánica de la Comunidad, difiere de la de la Unión Francesa, vería también su competencia, aun partiendo de objetivos poco diferentes de los señalados en 1946, y de la coincidencia en establecer

una ciudadanía común con igualdad de derechos independientes del origen, raza o religión (art. 77). La variación estriba en que ahora se precisan las materias comunes, que—y esto constituye una innovación del primitivo proyecto constitucional de De Gaulle—se agrupan en tres categorías. Una rígida: la política exterior («extranjera»), la defensa, la moneda, la política económica y financiera «común» (elástico concepto buscado a propósito), y la política de materias primas estratégicas. La segunda categoría, comprende «salvo acuerdo particular», al *control* de la justicia—otra expresión susceptible de varios desarrollos—de la enseñanza superior, de las telecomunicaciones y la organización general de los transportes exteriores comunes. En la tercera se prevé la excepción a lo antes dispuesto, y en doble sentido: ampliar los asuntos comunes, o transferir alguna a algún miembro, mediante acuerdos particulares. Es una norma de previsión juiciosa.

En conjunto, y dentro de su imprevisible evolución, la futura Comunidad franco-ultramarina, ofrece muchas posibilidades a los miembros ex-coloniales que la integran. Algunas ya las habían empezado a gozar con la *Loi-Cadre* y sus derivaciones<sup>14</sup>. Pero otras serán nuevas, y su garantía jurídica no dependerá de la voluntad exclusiva de las autoridades parisienses, ni menos de la de sus celosos representantes *in loco*<sup>15</sup>.

Por otra parte, el texto ha evitado la imposición de patrones democráticos rígidos—y menos uniformistas—a esos miembros ultramarinos. Aun-

---

<sup>14</sup> A las Asambleas territoriales correspondía ya la regulación de los servicios civiles territoriales, derecho consuetudinario, tenencia de tierras, comercio interno, agricultura, ganadería, bosques, pesquerías, protección del suelo, navegación interior, turismo, caza, urbanismo, higiene y sanidad, educación primaria, media, técnica y profesional (con alguna excepción), becas, deportes, seguridad social y asuntos sociales. La Asamblea del Camerún posee además poderes expresos en materia de régimen electoral, comunas, estado civil, organización judicial y fiscal (con excepciones), cooperativismo y obras. En Togo, los poderes ex-metropolitanos aparecen en principio limitados a las relaciones exteriores, defensa y moneda.

<sup>15</sup> Todos los grandes partidos ultramarinos (como los R. D. A., M. S. A., C. E. A. P. y F. N. M. en cabeza), más sus filiales, favorecen la interpretación extensiva ultrafederalista del nuevo texto; y ante los dirigentes franceses acostumbrados a los viejos sistemas, han de esgrimir el argumento de que sólo una aplicación liberal contendrá a los separatistas. Por supuesto, los primeros adversarios declarados de la Comunidad parecen estar en el bloque de Bandung, e inspirarse sólo en móviles anticomunistas. Aunque calificar de «neocolonialista» a la Comunidad sea apasionado e inexacto. El P. R. A., que pretende superar al R. D. A. y al M. S. A., también parece independentista exaltado, pero sus dirigentes están divididos en cuanto a la aceptación transitoria de la nueva Constitución.

que el precedente de que arrancarán ha sido en este aspecto excesivamente calcado de modelos franceses, de desiguales condiciones de imitación. En fin, la aplicación del nuevo sistema acarreará consecuencias económico-sociales de incalculable derivación. La autonomía supondrá más gastos, redistribución de recursos, aceleración en la formación y colocación de los cuadros autóctonos, y para remate, una nueva posición de los dirigentes ultramarinos de los miembros de la Comunidad, ante los problemas exteriores—regionales, continentales o internacional—que les afecten. La V República necesitará de toda la sabiduría de sus *élites*, y del concurso positivo de los ultramarinos, para que los primeros pasos de la Comunidad sean felices y constructivos frente al futuro.

En suma, vamos a asistir a un gran experimento, no francés, sino internacional, cuyo éxito deseamos, en bien de la paz y de la cooperación mundial, tan «indivisible» hoy; sin que de ello nos disuada la actitud de ciertas potencias, frustrando entre 1812 y 1824, y luego en 1898, los experimentos españoles para transformar nuestros viejos sistemas ultramarinos. Si las bellas frases de la Carta de la O. N. U. son verdad, todos los países debieran, por su parte, acordar un crédito de buena voluntad, al experimento. Y aprender de sus resultados.

José M.<sup>a</sup> CORDERO TORRES.

