

UNION, COMUNIDAD Y COOPERACION: FORMULAS EN UN PROCESO DE DESCOLONIZACION

(II)

«De todos los fallos de la IV República, quizá el más desastroso fue el de la Unión Francesa», «sólo superado por el de la Comunidad bajo la V.»

J. SOUSTELLE

SEGUNDA PARTE

EL ESTADIO DE LA COMUNIDAD CONSTITUCIONAL

A) *Los precedentes*

Esencialmente, la fórmula de la *autonomía interna* consagrada por la llamada Ley-cuadro de 23 de junio de 1956 y los Decretos de aplicación de 4 de abril de 1957.

Aspectos a resaltar de ello:

1) El papel de Gastón Defferre como ministro de la Francia de Ultramar en el Gobierno Guy Mollet. Facetas:

a) La personalidad del titular de la cartera de la Francia de Ultramar: diputado-alcalde de Marsella y «uno de los raros parlamentarios franceses que se atrevían a mirar las realidades de frente y que se esforzaban por vivir con su tiempo» (E. Milcent).

b) La acción de Defferre. i) Motivaciones. A su llegada al Ministerio, Defferre se encontraba con *una situación nada brillante*. De ahí su reacción, movido por: a) Unas razones internas: aa) por un lado, en el campo político, tenemos que verdaderamente se habían desarrollado en calma elecciones legislativas ultramarinas, las cuales habían permitido hacer elegir a hombres «representativos»; bb) pero, por otro lado, los observadores al corriente de las realidades africanas no escondían su pesimismo, sosteniendo que los territorios de Ultramar eran un *enfermo* que no era cuidado *sur place*, que su medicación no era la apropiada y que no era administrada en el momento

oportuno. *β*) Razones exteriores: los acontecimientos de Indochina, de Túnez y de Marruecos, que no podían dejar indiferentes a las clases cultas africanas. *ii*) Pues bien; para responder a esa problemática, se necesitaban extensos poderes. De ahí la idea de Defferre de someter al Parlamento la legislación adecuada a las nuevas exigencias: *la Ley-cuadro*. *iii*) La propuesta Defferre. Partiendo del hecho—ante las dichas realidades—de que el título VIII de la Constitución de 1946 no permitía una justa adaptación de las nuevas aspiraciones africanas al sistema legislativo en vigor, G. Defferre presentaba—el 29 de febrero de 1956—al *Bureau* de la Asamblea Nacional un proyecto de Ley-cuadro que permitiese al Gobierno tomar por Decreto «las medidas adecuadas para asegurar la evolución de los territorios» dependientes del Ministerio de la Francia de Ultramar. Y este proyecto preveía que determinados ministros territoriales serían nombrados por el Gobierno del Territorio. Ahora bien; a petición de los diputados africanos, el Parlamento francés decidía finalmente que todos los ministros fueran elegidos por la Asamblea territorial. Frente a esto, se producía la negativa del Parlamento galo a dar el título de presidente del Consejo a los primeros ministros africanos (lo que hubiera sido contrario a la Constitución de 1946). Con esto, tenemos que el Consejo de Gobierno territorial sería presidido por el Gobernador del Territorio, y aunque el «*premier*» africano gozase *de hecho* de todos los poderes de un verdadero presidente del Consejo, *en derecho* no llevaría más que el título de vicepresidente.

2) La Ley-cuadro. Pues bien; la Ley propuesta era aprobada en junio de 1956, por 470 votos contra 105 (la extrema derecha; en particular, «*poujadista*»). Ahora bien; los Decretos relativos a su aplicación en los territorios de Ultramar no eran aprobados por la Asamblea Nacional hasta enero de 1957¹, después de cinco días de apasionados debates². Confesión implícita—según ha sentado un autor francés—del fracaso del régimen parlamentario en Francia, tardando demasiado tiempo en resolver los problemas que se le planteaban al país—eso cuando llegaba a resolverlos completamente—, «en razón de la existencia y la división de demasiados... Partidos políticos»³.

¹ Con todo, obsérvese que, mientras, se habían producido signos tan positivos como éste: las elecciones municipales celebradas el 18 de noviembre de 1956 en el África negra francesa, en aplicación de la ley municipal votada por el Parlamento en noviembre de 1955. Elecciones llevadas a cabo tras una campaña muy tranquila, lo cual contrastaba con lo que ocurría en Argelia y en el Camerún e, incluso, en Mauritania (que era, en enero-febrero de 1957, teatro de sangrientos incidentes).

² De «sesiones *tempestuosas y apasionadas*» hablaba el general Marchand.

³ Vid. MARCHAND, cit. ant., p. 278.

Vayamos a algunos pormenores del tema:

a) Su carácter en general. Vertientes del asunto:

i) Por una parte, como su nombre indica, esta Ley no hacía más que montar un «cuadro», dentro del que el Gobierno era invitado a promover reformas adecuadas, asegurar la evolución de los territorios de la Francia de Ultramar sin prejuzgar «la reforma esperada del título VIII de la Constitución».

ii) Ahora bien; por otro lado, nos encontramos con que la Ley se inscribía en el marco de la Constitución de 1946. Y dicho está que tal Constitución partía de la idea de la unidad y la indisolubilidad de la República francesa. En esencia, la Ley-cuadro era concebida, esencialmente, como un instrumento de *descentralización administrativa*. En particular, dando al Gobierno el derecho de modificar la organización de los Gobiernos generales ultramarinos con vistas a transformarlos «en *organismos de coordinación*», permitiéndole instituir Consejos de Gobierno en cada territorio y dándole el derecho de ampliar los poderes de las Asambleas territoriales. Con todo ello, la Ley daba al Gobierno francés toda libertad para reforzar la autonomía de los Territorios a expensas de las Federaciones de tales Territorios⁴.

b) Algunas particularidades llamativas:

i) Establecimiento de entramados más completos de expresión de la opinión pública en los Territorios de Ultramar, generalizando el sistema de colegio único e instaurando el sufragio universal para todas las consultas electorales. Se concluía, así, en el plano político, la obra emprendida en 1946 para suprimir toda diferencia basada en la raza.

ii) Realización de reformas de estructura. Con una salvedad previa: distinción entre Servicios de Estado y Servicios territoriales. A la competencia del Estado se reservaban: el Ejército, la Diplomacia, la Hacienda, la Enseñanza superior, las Aduanas y la Radiodifusión (los territorios debían ser consultados para el establecimiento de los programas).

Pues bien; modificación de la organización administrativa. De este modo:

a) A escala de Territorio:

aa) El jefe del Territorio-gobernador: representante del Estado francés, con autoridad sobre los Servicios administrativos de Estado

⁴ Cons. MILCENT, cit. ant., p. 116.

—es decir, sobre los funcionarios encargados de la gestión de los intereses *comunes* en el conjunto del Territorio— y presidente de derecho del Consejo de Gobierno, aunque, de hecho, no dispusiera más que de poderes restringidos y su papel se convertiría en una especie de jefe de Estado.

bb) Consejo de Gobierno:

— Composición: formado por una serie de consejeros—de seis a doce— elegidos por la Asamblea territorial, con el título de ministros. Presidido por el «jefe del Territorio» (anteriormente, gobernador), y con un vicepresidente: el consejero elegido a la cabeza de la lista de consejeros-ministros, que tomaba el título de vicepresidente, presidía el Consejo en ausencia del jefe del Territorio y daba su «parecer» sobre las atribuciones de sus ministros.

— Función: la de ser el órgano del Poder ejecutivo territorial y director de la Administración territorial. Con esto último, tenemos que los jefes del Servicio administrativo—casi todos europeos: así en el AOF— se encontraban colocados bajo la autoridad de un ministro casi siempre africano. Por lo demás, jefes de Servicio nombrados en Consejo de Gobierno.

cc) Una Asamblea territorial, ya existente, pero ahora con amplios poderes: elegir el Consejo de Gobierno; votar el presupuesto del Territorio; deliberar sobre proyectos financieros y administrativos; fijar el estatuto de los cuadros territoriales de funcionarios, y—sobre todo: la innovación más importante—adoptar, en las materias de su competencia, reglamentaciones sin estar vinculadas por textos, incluso legislativos que regulasen hasta entonces tales materias (con la advertencia de que, en estos dominios, las deliberaciones de la Asamblea eran definitivas y no podían ser anuladas, salvo por exceso de poder o de violación de la Ley).

dd) Relaciones Gobierno-Asamblea. Varios aspectos:

— Obligación de los ministros, dentro de las cuestiones de su competencia, de responder a todas las cuestiones o peticiones de explicación procedentes de miembros de la Asamblea.

— Presentación anual por el Consejo de Gobierno de un informe de la actividad gubernamental. Concretamente, sobre la marcha de los Servicios públicos territoriales.

— La responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea: un extremo clave. Teóricamente, aquél no era responsable ante ésta. Según los términos de lo decretado el 4 de abril de 1957, el Consejo de Gobier-

no territorial tenía simplemente la facultad de dimitir si consideraba que no tenía la confianza de la Asamblea. Ahora bien; no se ve bien cómo podría el Consejo considerar que conservaba esta confianza, si la Asamblea emitía un voto de desconfianza⁵.

β) A escala de la Federación:

aa) El Alto Comisario: representante del Gobierno francés que aseguraba la defensa, que estaba encargado del mantenimiento del orden en los Territorios de la Federación y que organizaba y dirigía los Servicios de Estado en el interior de dicha Federación, y ejerciendo la función del gobernador *general*, con lo que podría decirse que era, a la vez, una especie de *superprefecto* y una especie de *presidente del Gobierno federal*.

bb) El Gran Consejo:

— Composición: se trataba de una Asamblea federal—elegida por sufragio indirecto—, de cuarenta miembros, donde cada Territorio estaba representado por cinco delegados, cualquiera que fuese la envergadura de su población.

— Función: la gestión de los intereses *comunes* a los Territorios de la Federación. Puntos fundamentales de ello: votación del presupuesto federal (alimentado esencialmente por los derechos de entrada y la mitad de los derechos de salida de la Federación); votación de impuestos—inmediatamente aplicables—y derecho de recomendación tanto cerca de los Territorios como cerca del Alto Comisario (derecho cuyo fin principal era permitirle la *coordinación* entre los Territorios). Ahora bien; el Alto Comisario y los Consejos de Gobierno tenían la facultad de no seguir sus recomendaciones. Sin embargo, contando con que el Gran Consejo votaba un presupuesto bastante importante, nos encontramos con que por ese medio disponía de un instrumento suficientemente eficaz para hacerse oír (concretamente, en los Gobiernos «locales» deseosos de disfrutar de subvenciones federales)⁶.

3) Oposiciones a la Ley-cuadro y fallos de la misma.

a) Oposiciones:

i) Oposición del Partido Comunista francés para el que la política representada por la Ley-cuadro era *neocolonialista*.

⁵ En todo caso, no se olvide que, según advierte Milcent, la redacción de esta disposición en la Ley-cuadro no era clara y podía hacer correr el riesgo de complicar la solución de determinadas crisis (un ejemplo: en el Alto Volta). Cf. MILCENT, cit. ant., p. 119.

⁶ Vid. MILCENT, cit. ant., pp. 120-121.

ii) No unanimidad entre los intereses coloniales franceses. Aquí, contradicciones entre «los intereses de la oligarquía financiera francesa»: α) Por una parte, «apoyo de los *trusts* mineros y petroleros y de los grupos financieros ligados a ellos». β) Por otra parte, política que perjudicaba «los intereses del colonialismo agrario y mercantil, de una porción de los funcionarios y de los blancos de modestia económica instalados en los territorios coloniales, así como los intereses de ciertos sectores de la industria de transformación metropolitana —más particularmente de la industria textil—, amenazados de perder las posiciones privilegiadas que detentaban gracias a las relaciones de dominación colonialista en el mundo africano»⁷.

b) Fallos de la Ley-cuadro. El crucial: *la balcanización* del Africa Negra francesa. La Ley-cuadro no tenía la previsión de establecer un Gobierno federal. Dimensiones de la cuestión:

i) Los promotores de la Ley-cuadro estimaban que un escalón federal era inútil y que la Administración federal debía estar centrada en las tareas de *coordinación* más que en la administración directa.

ii) Ambiente político en Africa: α) Viva crítica de L. S. Senghor a la citada tesis, en la que veía una voluntad *deliberada* de balcanizar el AOF, y, en este sentido, su voz se elevaba contra los Decretos de aplicación de la Ley-cuadro. En febrero de 1956, declaraba: «Estimamos que preconizar la autonomía de los territorios es no querer esta autonomía. En efecto, los *européens* piensan que 43 millones de franceses no pueden resolver los grandes problemas políticos y económicos que se plantean en 1957. ¿Cómo podrán resolverlos tres millones de sudaneses o simplemente 600.000 mauritanos? En el cuadro de una República federal francesa, una AOF de 20 millones de habitantes frente a la Metròpoli puede constituir un *conjunto equilibrado* y hacer *ensanchar su personalidad*. Una Costa de Marfil o un Senegal de dos millones de habitantes no pueden hacer eso. Es por lo que consideramos que la Ley-cuadro es una regresión en la medida en que *balcaniza las Federaciones* de Africa Negra. No obstante, esta Ley-cuadro puede ser un instrumento de emancipación, si los africanos lo quieren...»⁸. β) Voto en favor de una urdimbre federal por el Gran Consejo del AOF en junio de 1956. Etc.

iii) La denuncia de la doctrina: α) Según J. Soustelle⁹, «dada la

⁷ Cf. HENRI CLAUDE: «Grandes lignes de la stratégie et de la politique de l'impérialisme français (1947-1958)», en *La IV^e République. La France de 1945 à 1958*, cit. ant., pp. 38-39.

⁸ Véase *Le Monde*, 26 febrero 1957. Cf. MILCENT, cit. ant., p. 122.

⁹ Cons. SOUSTELLE, cit. ant., p. 20.

debilidad del Estado central, en lugar de organizar [la trabazón ultramarina francesa] en un marco sólido, *se creyó más hábil organizar la balcanización y la dispersión bajo la tutela de la 'Ley-base' de Gastón Defferre*. β) Según B. Cialdea, el primer paso hacia el reconocimiento de la autonomía de los Territorios de Ultramar por medio de la Ley-cuadro *era bloqueado por la separación de cada Territorio*, no estando prevista la formación de Asambleas federales y de Consejos de Gobierno federales: *la fórmula «divide et impera»*¹⁰.

4) Valoración de la Ley-cuadro.

a) Plano jurídico. Desde el punto de vista jurídico, la Ley-cuadro constituye, indudablemente, «la mayor reforma» introducida al sur del Sáhara francés desde 1946 hasta 1956. Postura de Milcent. Aspectos del asunto:

i) Desde la óptica metropolitana. En determinados círculos metropolitanos, la Ley-cuadro se veía como un medio de dar a los africanos *un poco más* de independencia. Ahora bien; en su espíritu, esta independencia no podía ser otra cosa que —en expresión utilizada, por ejemplo, en Brazzaville— «la independencia de Francia»¹¹.

ii) Desde la óptica africana. Ahora bien; para los africanos, la Ley-cuadro se veía como *un paso real en la vía de la autonomía, o —dicho más claramente— de la independencia*. La mayoría de los parlamentarios africanos —un Senghor, un Apithy o un Sekou Touré— no se han escondido para decirlo: para ellos, la Ley-cuadro *no representaba más que una etapa*.

iii) Lo esencial: en la mente del legislador francés, parece que la Ley-cuadro era pensada *en la línea de la evolución*. Obsérvese cómo el artículo 1.º de la Ley se abre con la idea de no presuponer la reforma esperada del título VIII de la Constitución. Pues bien; Gérard Jacquet —que fue ministro de la Francia de Ultramar— lo reconocía así, en septiembre de 1957, en una declaración muy comentada: la Ley-cuadro «ha aportado en los territorios [de Ultramar] una verdadera revolución y, sin embargo, *en el ánimo de todos, no es más que una etapa*»¹². Y añadía con un cierto valor, dado el estado de espíritu que reinaba en el Parlamento francés: «Cuando se confía a un territorio una posibilidad de gestión parcial, este territorio comprueba

¹⁰ A que alude CIALDEA. Vid. BASILIO CIALDEA: «La Francia dalla quarta alla quinta Repubblica», *La Comunità Internazionale*, Roma, enero 1959, pp. 3-35 (para la cita, pp. 28-29).

¹¹ Cons. MILCENT, cit. ant., p. 161.

¹² Cf. MILCENT, cit. ant., p. 162.

muy rápidamente que todos los problemas están ligados y que, para llegar a una gestión *más eficaz*, debe reclamar nuevos poderes. Esta reacción era inevitable y creemos que *debemos comprenderla*»¹³.

b) El punto de vista político: la realidad de que si la metrópoli promulgaba unilateralmente el Estatuto de Argelia en 1947, en 1957 el nuevo *status* de los territorios de Ultramar era votado *con el acuerdo de los delegados africanos en el Parlamento galo*. A este respecto, es de destacar cómo el diario *Le Monde*, de 5 de febrero de 1957, notaba que las sesiones de la Asamblea Nacional eran presididas por Modibo Keita, diputado del Sudán. Y en el banco del Gobierno, Gastón Defferre estaba asistido por Houphouët-Boigny, diputado de la Costa de Marfil, ministro delegado. En fin, los elegidos negros participaban en las discusiones parlamentarias con el mismo derecho que los elegidos metropolitanos. Postura del mencionado André¹⁴. Y, en todo caso, en el punto concreto de los Decretos de aplicación de la Ley-cuadro, digamos, con el citado general Marchand, que *modificaban «de una manera profunda las relaciones existentes entre la Metrópoli y sus posesiones del Africa Negra»*, consagrando el abandono de la tradicional doctrina francesa «basada en el principio de asimilación» y haciendo entrar a los Territorios franceses de Ultramar «en el camino de la autonomía»¹⁵.

En resumen, la Ley Defferre ha constituido la reanimación en el Africa Negra francesa de una confianza que se estaba desintegrando. Junto a esa confianza, el Africa Negra francesa sabía que, con la Ley-cuadro, la Metrópoli *había abandonado definitivamente la ilusión de la asimilación* y que *había optado por la autonomía*. Con esta particularidad: la estimación de la mayoría de los dirigentes de que tal autonomía podrían obtenerla *progresivamente y por medios pacíficos*. Este es el mayor mérito de la Ley Defferre¹⁶.

c) Apreciación de conjunto. Lo básico es que esta Ley, aunque era concebida en el marco *unitario* de la Constitución de 1946, *de hecho la superaba*: al dotar a cada Territorio ultramarino de «un Gobierno representativo autónomo» (Cialdea)¹⁷ —el Consejo de Gobierno

¹³ Aparte de esta reacción estrechamente relacionada con la precedente, para conseguir la autonomía era necesario que los africanos se entendiesen y uniesen entre ellos. Progreso de la idea de la necesidad de «unirse para obtener» (triunfo en la mayoría de los territorios de un partido único o muy grandemente mayoritario).

¹⁴ Cf. ANDRÉ, cit. ant., p. 283.

¹⁵ Vid. general JEAN MARCHAND: «Où va notre Afrique Noire?», *Revue de Défense Nationale*, junio 1957, p. 881.

¹⁶ Cons. MILCENT, cit. ant., p. 166.

¹⁷ Vid. CIALDEA, cit. ant., p. 28.

sometido al control de la Asamblea—, le daba vocación de convertirse en un Estado (Vasak). Y, en este camino, tenía razón André cuando decía que, con ella, «se abría una nueva vía hacia una fórmula de autodeterminación de los Territorios de Ultramar»¹⁸. O cuando sostenía Milcent que dicha Ley ha tenido «una importante influencia en la situación africana y, en un cierto sentido, ha condicionado la evolución africana de los años siguientes».

B) Ambiente de cambio

En este contexto, pueden verse como:

1) El Informe de política general presentado por Dia Mamadou—diputado de Senegal— a un Congreso africano celebrado en Dakar en enero de 1957. En tal ocasión, el pensamiento africano se expresaba así: «La revisión del título VIII de la Constitución no podría ser aplazada ni minimizada, pues la opinión sabe ahora que, incluso en el terreno de la simple descentralización, la Ley-cuadro *ha prometido mucho más de lo que ha dado...* Para nosotros, la elección está clara: la comunidad de los pueblos de Francia y de Ultramar será federal o no será comunidad, y pensamos que deberá orientarse hacia una especie de *Commonwealth*, si quiere resolver el problema de la integración de los Estados del Magreb, Argelia comprendida, y formar una *asociación libre* con los territorios africanos autónomos»¹⁹.

2) La afirmación contenida en la *Revue de Défense Nationale*, de París, en su número de noviembre de 1957: «La revisión de las relaciones entre la Metrópoli y los países de Ultramar *está a la orden del día*». Razón: la estructura de la Unión Francesa «no estaba adaptada ya a la realidad de las diversas entidades políticas y territoriales componentes». Se había concedido a los antiguos protectorados de Africa del Norte y a los Estados de Indochina *la independencia en la interdependencia* o en el cuadro de la Unión Francesa; la Ley-cuadro de 1956 y sus textos de aplicación habían modificado considerablemente el estatuto de los Territorios de Ultramar, y los Territorios asociados del Togo y del Camerún se habían transformado en Estados dotados de una amplia autonomía interna. Ahora bien; los progresos realizados en el camino de la autodeterminación no se habían sistematizado *constitucionalmente*. Era preciso un arreglo de conjunto de las rela-

¹⁸ Cons. ANDRÉ, cit. ant., p. 279.

¹⁹ Vid. MILCENT, cit. ant., pp. 101-102.

ciones de la Metrópoli y del Ultramar francés». «Es todo el problema del devenir de la República y de la democracia francesas lo que está planteado hoy y que nos es preciso resolver urgentemente», declaraba M. Jacquet, ministro de la Francia de Ultramar, quien añadía: «¿Seremos capaces de adaptarnos a una solución nueva y orientarnos hacia la creación de un conjunto de Estados solidarios comprendiendo la Metrópoli, Argelia y los Territorios de Ultramar?»²⁰.

3) La realidad de que el ambiente de cambio llevaba parejamente una «evolución de los espíritus» y la discusión de las fórmulas más acordes para la construcción del conjunto franco-africano. Esencialmente, el problema radicaba —como aprehendía un estudioso francés— en estudiar una fórmula de federación que fuese «aceptable al pueblo de Francia, *apegado al principio unitario*». Pero piénsese —punto cumbre— que, según el mismo estudioso, para «muchos franceses» el término «federación» evocaba una *dislocación, un desmenuzamiento* de lo que representaba el patrimonio del Estado y aparecía como «particularmente propicia» para «cambios ulteriores *muy profundos*»²¹.

De ahí que, ya en el primer trimestre de 1958, un francés que había sido miembro de la Asamblea de la Unión Francesa, estudiando el proceso del colonialismo, hiciese una serie de consideraciones-advertencias. Así: «Una reglamentación *pacífica* de la herencia colonial es el único camino *favorable al interés del pueblo francés*. *El mantenimiento a todo precio de los lazos coloniales debilita a la nación francesa*, coloca a Francia en posición mendicante, hace que esté subordinada a las decisiones del extranjero, como lo demuestra la experiencia del Vietnam del Sur, en cuanto se postergan las soluciones y se dejan 'internacionalizar' los conflictos. Eso sin contar con la sangre vertida inútilmente». Y agregaba: «El empeñarse en no ver la realidad nueva y el no esforzarse por comprender lo que se transforma en el mundo hace que Francia corra el riesgo de encontrarse en una orilla exangüe y desconsiderada... *El colonialismo también es enemigo de Francia*»²².

4) Una indicación final: este período podemos cerrarlo con el registro de una legislación dada mientras se abría el proceso constituyente que conducía a la Constitución de 1958: las Ordenanzas de julio de 1958. Efectivamente, después de más de un año de funcionamiento

²⁰ Cons. *Revue de Défense Nationale*, noviembre 1957, p. 1786.

²¹ Cf. *Revue de Défense Nationale*, noviembre 1957, pp. 1667 y 1655.

²² Vid. JACQUES ARNAULT: *Historia del colonialismo*, Buenos Aires, Editorial Futuro, 1960, página 230.

de la Ley-cuadro —de «funcionamiento satisfactorio»— parecía necesario completar la obra emprendida» dando a los vicepresidentes de los Consejos territoriales «un lugar preponderante». Tal era el objeto de las Ordenanzas de 26 de julio de 1958, que elevaban a los vicepresidentes de los Consejos de Gobierno del Africa Negra y de Madagascar a la función de presidentes de dichos Consejos. Ordenanzas que determinaban las competencias de los nuevos presidentes. Y, en este nuevo contexto, los gobernadores-jefes de territorio quedaban con las atribuciones en los asuntos dependientes del Poder central²³.

C) La Comunidad Constitucional de 1958

Facetas:

1) Planteamiento previo. Dos vertientes fundamentales:

a) El hundimiento de la IV República, en mayo de 1958: ello iba a llevar consigo la caducidad del famoso título VIII de la Constitución de 1946, que nadie había osado tocar, y la llegada del general De Gaulle al Poder, que abría la puerta a *soluciones nuevas* (F. L'Huillier)²⁴.

b) La génesis de la *idea* de la Comunidad y de su *formulación*:

i) El impulso de De Gaulle. Con ocasión de la Fiesta nacional francesa, el presidente galo enviaba un «mensaje de amistad y de esperanza» a los pueblos de Ultramar, en el que decía: «... Salimos de la incertidumbre en cuanto a lo que serán nuestras relaciones en el futuro. Vamos hacia una vasta y libre Comunidad. En 1958, los vínculos de nuestra unión debemos establecerlos en forma federal²⁵, organizar un gran conjunto político, económico y cultural...».

ii) Anteproyecto y contraproyecto:

a) El anuncio solemne de la remodelación de las relaciones *constitucionales* entre la Metrópoli y Ultramar era seguido de la publicación de un anteproyecto de Constitución. Pues bien; en él, se hablaba de *colectividades territoriales*, de la *Federación* y de la *Comunidad de los pueblos libres*—títulos X, XI y XII—. Y, así, vemos que entre la Federación y los Estados que manifestasen la voluntad de unirse

²³ Cons. *Revue de Défense Nationale*, octubre 1958, p. 1617.

²⁴ Cons. L'HUILLIER, cit. ant., p. 97.

²⁵ Vid. GUY DÉVERNOIS: «La réforme des institutions», *Revue de Défense Nationale*, París, octubre 1958, p. 1611.

a ella podía instituirse «una Comunidad de pueblos libres», con vistas a «asociar y desarrollar sus civilizaciones»²⁶.

β) El anteproyecto era presentado el 29 de julio ante el Comité Consultivo Constitucional (CCC), del que formaban parte, al lado de técnicos de Derecho Constitucional, miembros del Parlamento metropolitano y varios diputados y senadores de Ultramar.

Pues bien; uno de los dos grupos de trabajo del Comité se encargó especialmente de estudiar las disposiciones relativas al Ultramar francés. Y he aquí que los debates generados, tanto en grupo de trabajo como en Comité plenario, hicieron aparecer dos tendencias: una, favorable a una *fórmula federal*; otra, favorable a una *fórmula confederal*.

Ahora bien; el general De Gaulle, en su intervención ante el CCC, el 8 de agosto, indicaba que para él los términos *federación* y *confederación* eran «*bastante semejantes*» (y que la verdadera opción era entre la *asociación* y la *secesión*).

γ) Intervención presidencial que llevaba al Comité—después de un examen más profundo de los textos divergentes de las dos tendencias señaladas²⁷—a la conclusión de que «*estas dos categorías jurídicas eran demasiado abstractas para responder exactamente a las exigencias reales del conjunto francés*»²⁸.

En suma, se evidenciaba, por un lado, que la tesis federal y la tesis confederal *no eran conciliables*, y, por otro lado, que los defensores de una Federación no deseaban más una *genuina* Federación que los abogados de la Confederación deseaban una *genuina* Confederación.

δ) En tal tesitura, un miembro del Comité—el presidente del Gobierno de Madagascar—proponía—en una memorable reunión—el abandono de las discusiones de principios—sobre los que no se había conseguido acuerdo—e intentar juntar en una fórmula concreta aquellos elementos que era posible—y deseable—reunir.

Es así cómo se tuvo la idea de instituir una «Comunidad»—en lugar de la Federación del anteproyecto—: el Comité adoptaba la línea *malgache* y, trabajando con tal espíritu, conseguía redactar un texto que casi era el completamente definitivo de la Constitución²⁹.

²⁶ Cons. G. DÉVERNOIS, cit. ant., p. 1612.

²⁷ En realidad, se ha hablado de una *larga* y, a veces, *caótica* discusión. Cf. WHITEMAN, cit. ant., p. 549.

²⁸ Vid. la Carta de envío de las proposiciones de modificación y de las observaciones del CCC, firmada por el presidente PAUL REYNAUD, 14 agosto 1958.

²⁹ Cons. WHITEMAN, cit. ant., p. 549.

e) Otros hechos adicionales. Aparte de los datos citados, circunstancias como éstas: aa) La gestión oficial, y conjunta, cerca del general De Gaulle llevada a cabo por varios dirigentes africanos, hablando en nombre del conjunto de los grandes Partidos africanos. bb) Los numerosos estudios realizados sobre el tema en los años anteriores, aunque fuesen—al menos, los publicados—de carácter más político que jurídico³⁰. Etc.

γ) Conclusión, en esta materia: la realidad de que las proposiciones del CCC habían llevado, prácticamente, a la formulación de un contraproyecto cuyas diferencias esenciales con el mentado anteproyecto aparecían tanto en el preámbulo—donde se reconocía «el principio de la libre determinación de los pueblos»—como en el artículo constitucional referente a Ultramar—sobre la Comunidad.

2) La Comunidad en la Constitución de 4-5 de octubre de 1958. El título XII—*De la Comunidad*—, abarcando los artículos 77-87.

Distintas vertientes del asunto:

a) Terminología:

i) Comunidad: término—preferido al de Federación y al de Confederación, sobre los que, como ya hemos adelantado, discutían los juristas—*carente de precisión jurídica, pero cargado de sentido moral*. Efectivamente: la Comunidad se hace de *confianza mutua, de solidaridad y de fraternidad*, más que de obligaciones jurídicas recíprocas.

ii) «Comunidad libremente aceptada. Los pueblos de Ultramar se han adherido a ella con toda libertad. Cada uno de ellos podía—como hizo Guinea—rehusar la fórmula de la Comunidad» y, con ello, obtener inmediatamente su plena independencia.

A este respecto, tenemos que, como dice Dévernois, la idea de la Comunidad era concebida de manera que se respetase *la situación particular* de algunos de los miembros del conjunto ultramarino francés y que permitiese su *evolución ulterior*, «sin que se presumiese *de antemano* el sentido de esta evolución».

b) Base de la Comunidad: «la igualdad y la solidaridad de los pueblos que la componen». Así: «La República y los pueblos de los territorios de Ultramar que, *por un acto de libre determinación*, adoptan la presente Constitución, instituyen *una Comunidad*». Esta «Comunidad está basada en *la igualdad y la solidaridad de los pueblos que la componen*» (*vid.* artículo 1.º de la Constitución).

³⁰ Vid. DANIEL PÉPY, en la obra *Les nouveaux Etat dans les relations internationales*, Paris, Colin, 1962, p. 138.

Y ello partiendo de unos principios: «principios de la soberanía nacional tal como han sido definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946» y el de la libre determinación de los pueblos», en virtud de los cuales la República francesa «ofrece a los territorios de Ultramar, que manifiesten la voluntad de adherirse, instituciones nuevas basadas en el ideal común de libertad, de igualdad y de fraternidad, y concebidas [con vistas a] su evolución democrática» (cons. Preámbulo de la Constitución) ³¹.

c) Carácter de la Comunidad, desde el punto de vista teórico, en el papel:

i) Una visión general: entramado saludado en los medios franceses como un gran logro. Por ejemplo, el citado Dévernois escribía, a fines de 1958, que esta Constitución es «el resultado del proceso de descolonización comenzado al concluir la segunda guerra mundial y el alba de una nueva era en las relaciones de la República [francesa] con los países de Ultramar asociados a su destino por la Historia» ³².

ii) Una visión más detallada, a través de la optimista valoración de Pierre-Henri Teitgen ³³. Del siguiente modo: a) «Comunidad libremente aceptada. Los pueblos de Ultramar se han adherido a ella con toda libertad. Cada uno de ellos podrá—como hizo Guinea—rehusar la fórmula de la Comunidad.» β) Comunidad de Estados iguales en derecho. Todos los Estados miembros gozan de autonomía interna, se administran a sí mismos, rigen libremente sus propios asuntos. γ) Comunidad sujeta a evolución. Acuerdos particulares pueden modificar la extensión de las competencias comunitarias. El conjunto de la estructura de la Comunidad puede ser revisado por un procedimiento más ágil que el que supone la revisión de la Constitución propiamente dicha. δ) Comunidad de la que está permitido salir: todo miembro de la Comunidad puede retirarse de ella—en las formas previstas por el artículo 86 de la Constitución—. Y, en tal caso, la República francesa no usará de la fuerza para obligarle a permanecer en la Comunidad. ε) Comunidad que no está sometida a la autoridad discrecional de la República francesa, sino a la autoridad de las instituciones propias, a las cuales la República ha transferido

³¹ Cf. GUY DÉVERNOIS: «Constitution et Communauté», *Revue de Défense Nationale*, noviembre 1958, p. 1794.

³² Vid. DÉVERNOIS, cit. nota anterior, p. 1794.

³³ Cons. PIERRE-HENRI TEITGEN: «La participation de la France à la montée des peuples», en *La montée des peuples dans la communauté humaine*, 46^e Semaine Sociale de France, Angers, 1959, Lyon, Chronique Sociale de France, 1959, p. 318.

la carga y la responsabilidad de los intereses comunes. ζ) Comunidad concebida para el desarrollo en la dignidad y la ayuda mutua de los pueblos miembros, para su progreso económico y para el desarrollo de su personalidad.

iii) Ahora bien; una salvedad: otras valoraciones no serán tan optimistas, como señalamos más adelante. Valga de momento este aserto—hecho, simplemente, por razones de sistemática.

d) Integrantes de la Comunidad:

i) La República:

α) La Francia metropolitana.

β) Los Departamentos de Ultramar, regidos del mismo modo que los Departamentos metropolitanos: en principio, su régimen legislativo y su organización administrativa eran semejantes a los de los Departamentos de la Metrópoli, pero pudiendo ser «objeto de medidas de adaptación» necesarias «por su situación particular» (cf. artículo 73).

γ) Los Territorios de Ultramar, con una organización y una administración especiales, y a los que se planteaba la siguiente opción, prevista en el artículo 76. En esencia, esto: aa) Mantenerse en su *status* dentro de la República, con «una organización particular que tenga en cuenta sus intereses propios en el conjunto de los intereses de la República» y organización «definida y modificada por la ley después de consulta a la Asamblea territorial interesada» (vid. artículo 74). bb) Transformarse en Departamentos de Ultramar de la República, si expresaban el deseo, por formal deliberación en su Asamblea territorial, dentro del límite de tiempo prescrito en el primer párrafo del artículo 91³⁴. cc) Transformarse, separadamente o agrupados, en Estados miembros de la Comunidad³⁵.

En suma, se trataba de dar la facultad de escoger el *status* de Departamento, de Territorio o de miembro de la Comunidad. Pues bien; las áreas que mantuvieron la situación del Territorio de Ultramar fueron: las Comores, Somalia, Nueva Caledonia, St. Pierre et Miquelon, y Polinesia francesa. Y las que quedaron en cualidad de Departamento de Ultramar: Guadalupe, Martinica, Reunión y Guayana³⁶.

³⁴ En un plazo de cuatro meses después de la promulgación de la Constitución.

³⁵ Cf. O'CONNELL: *State Succession...*, cit. ant., pp. 58-59.

³⁶ Vid. O'CONNELL, cit. ant., p. 61.

ii) Los Estados miembros de la Comunidad, con autonomía interna y participación en los órganos de la Comunidad. Perfil íntimamente ligado al problema *independencia - Comunidad*. Dimensiones del asunto:

a) En primer lugar, la problemática de la independencia y De Gaulle. Dos vertientes en ello: aa) Las ideas del general-presidente. En resumen, esto: las presiones africanas arrancaban a De Gaulle una *promesa*, que era al mismo tiempo un *reto*: quienquiera que deseara la independencia podría obtenerla en seguida, votando «no» en un referéndum constituyente, en el que los Territorios de Ultramar podrían decidir su pertenencia o no a la Comunidad. Ahora bien; ese «no» —y esto era la segunda parte de la cuestión— se daría «a sus riesgos y peligro», con la completa *secesión* de la Comunidad. O sea, independencia, sí, pero *en el aislamiento*³⁷. bb) La reacción a las ideas de De Gaulle: —Una: la de Sekou Touré, presidente del Consejo de Gobierno de Guinea: preferimos la pobreza en la libertad que la riqueza en la esclavitud. —Otra: la de V. N'Diaye, ministro senegalés del Interior: la solución más realista para la conciliación de las dos proposiciones del general De Gaulle consistía en la «Confederación multinacional de pueblos libres, iguales» respecto a Francia.

β) En segundo lugar, tenemos la Constitución: aa) En el artículo 1 se establecía que la República y los pueblos de los territorios de Ultramar —adoptando la Constitución por un «acto de libre determinación»— instituirían una Comunidad. bb) Pues bien; esto se interpretaba en el sentido de que un voto negativo sería una secesión. Así ocurría en el caso de Guinea. Caso que ofrece aspectos como los siguientes: —Votación de Guinea contra la Constitución en el referéndum constituyente de 28 de septiembre de 1958. —La reacción de Francia. El 29 de septiembre llegaba a Conakry un enviado especial del Gobierno francés —M. Risterucci³⁸— y hacía pública una declaración oficial sacando las conclusiones del resultado negativo de la consulta popular: «El artículo 1.º de la Constitución especifica que la República y los pueblos de los territorios de Ultramar que, por un acto de libre determinación, adoptan la presente Constitución, instituyen una Comunidad. Por el voto del 28 de septiembre, los electores guineanos se han negado a adoptar la Constitución sometida a su aprobación». «Por este hecho, Guinea se encuentra separada

³⁷ Es la idea de CIALDEA, cit. ant., p. 31.

³⁸ El jefe del territorio había sido llamado a Francia. Véase *Revue de Défense Nationale*, noviembre 1958, p. 1804.

de los otros territorios del AOF que han aprobado la Constitución». «Por este hecho, la Constitución no será promulgada en Guinea». «Por este hecho, Guinea no dispone de representación legítima alguna en el interior de la Comunidad, sean órganos metropolitanos o africanos». «Por este hecho, Guinea no puede ya recibir normalmente la ayuda del Estado francés, ni de la Administración del Estado francés, ni de los créditos de equipamiento». «Por este hecho, las responsabilidades asumidas por el Estado francés en Guinea deben ser profundamente revisadas...» —El resultado del asunto: el 2 de octubre, la Asamblea territorial de Guinea votaba por la independencia, sin que el Gobierno francés hiciese objeción alguna, aunque difiriese el reconocimiento *de jure*. En suma, estamos ante la independencia «punitiva» o, si se quiere, dicho de otra manera—según ya hemos indicado—, ante la independencia «en el aislamiento», etc. cc) Una advertencia importante: salvo Guinea—«la excepción»—, los territorios africanos aceptaban—con abrumadora mayoría—la Constitución y, por ende, la Comunidad, adoptando sucesivamente—a partir de octubre—el estatuto de Estado miembro del entramado comunitario.

e) Estructura de la Comunidad:

i) Un presidente de la Comunidad: el presidente de la República francesa, que presidía y representaba a la Comunidad (*vid.* art. 80 de la Constitución). Pero hay más, y de mayor importancia: el presidente «formula y notifica las medidas necesarias a la dirección de los asuntos comunes» y «vigila su ejecución» (según Ley orgánica de 20 de diciembre de 1958).

ii) Un Consejo ejecutivo. He aquí sus aspectos fundamentales:

α) Presidencia: el presidente de la Comunidad. β) Composición: el primer ministro de la República francesa, los jefes de Gobierno de los Estados miembros y los ministros encargados—por la Comunidad—de los asuntos comunes de ésta (*vid.* art. 82, 1.º). γ) Función: organizar «la cooperación de los miembros de la Comunidad en el plano gubernamental y administrativo» (cf. art. 82, 2.º). δ) Una tacha hecha a este Consejo, en pleno 1959: el riesgo de que el presidente de él—el presidente de la República francesa: el general De Gaulle—, por «su inmenso prestigio, su excepcional autoridad moral, su talento... y su fuerza de persuasión», imprimiera un poco de inhibición en los otros miembros de Consejo³⁹.

³⁹ Cf. TEITGEN, cit. ant., p. 334.

iii) Un Senado de la Comunidad, con las siguientes características: *α*) Composición: delegados elegidos por y entre los miembros del Parlamento de la República francesa y las Asambleas legislativas de los Estados miembros. *β*) Reunión: dos sesiones al año, abiertas y cerradas por el presidente de la Comunidad, y que no podían exceder de un mes. *γ*) Función: *aa*) Deliberar sobre «la política económica y financiera común», antes del voto de las leyes adoptadas sobre la materia por el Parlamento galo y las Asambleas legislativas de los otros Estados miembros. *bb*) Examinar—cuando *engagent* a la Comunidad—determinados actos y tratados o acuerdos internacionales cuyo efecto esté subordinado a la ratificación o la aprobación legislativa⁴⁰. *cc*) Adoptar decisiones ejecutivas en determinadas circunstancias (*vid.* art. 83). *δ*) Expresión de reservas sobre el Senado. Incluso por un hombre con tantas simpatías por la Comunidad como Teitgen. Base para eso: *aa*) En la Constitución: la equívoca terminología utilizada por ella para definir los poderes de este órgano, que—en realidad—lo limita a un papel consultivo. *bb*) En su misma Ley orgánica. Según ella, el Senado es una Asamblea sin domicilio propio, sin *Bureau* y sin personal permanentes, no dueño de su presupuesto de funcionamiento y sin poder constituir más que Comisiones efímeras por el solo tiempo de sus reuniones⁴¹. En resumen, Vasak califica al Senado de «órgano auténticamente parlamentario de competencia consultiva».

iv) Un Tribunal arbitral de la Comunidad, con la misión de solucionar los litigios surgidos entre los miembros de la Comunidad (*consúltese* art. 84).

3) Principales caracteres del sistema comunitario:

a) Unidad internacional: *i*) Una sola «ciudadanía» en la Comunidad (*vid.* art. 77, 2.º), aunque no se excluyera la posibilidad de poseer cada Estado su propia nacionalidad. *ii*) Común política exterior. Aunque, a este respecto, sea de recordar lo siguiente: *α*) Inicialmente, la Comunidad no tomaba los aspectos de una personalidad internacional separada de la de Francia, debido a que, si bien la República francesa formaba parte de la Comunidad, ella ocupaba

⁴⁰ Es decir, a tono con los artículos 35 y 53 de la Constitución, la declaración de guerra, los tratados de paz, los tratados de comercio, los tratados o acuerdos relativos a la organización internacional, los tratados o acuerdos que comprometen las finanzas del Estado, los tratados o acuerdos que modifican las disposiciones de naturaleza legislativa, los tratados o acuerdos relativos al estado de las personas, los tratados o acuerdos permitiendo cesión, cambio o adición de territorio. *Vid. Revue de Défense Nationale*, noviembre 1958, pp. 1797 y 1800.

⁴¹ Cf. TEITGEN, *cit. ant.*, p. 334.

un lugar tan peculiar que la expresión «Estado miembro» se usaba en la práctica sólo para designar a los *otros* Estados miembros. β) De otro lado, nos encontramos con que por decisiones presidenciales de 9 de febrero y de 14 de abril de 1959, se afirmaba *la unidad de la política exterior* y se realizaba la subordinación de los Estados miembros de la Comunidad a los tratados ya concluidos por la República francesa. γ) Parejamente, vemos que, por decisión presidencial de 12 de junio de 1959, se contemplaba la posibilidad de que los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad fuesen propuestos por sus Gobiernos para el Servicio diplomático y consular de la República francesa y para la inclusión en las delegaciones de Francia en las conferencias internacionales. Y, de hecho, a tono con esa disposición, se designaban una veintena de agentes diplomáticos con tal objeto ⁴².

b) Las competencias de la Comunidad (cf. art. 78 de la Constitución):

i) Clases de competencias: α) Obligatorias, es decir, competencias que la Comunidad ejerce «en toda hipótesis» (Dévernois): aa) la política exterior; bb) la defensa; cc) la moneda; dd) la política económica y financiera común; ee) la política de las materias primas estratégicas. β) Facultativas, es decir, competencias que la Comunidad ejerce, a menos que Acuerdos particulares decidan de otra manera: aa) la fiscalización de la justicia; bb) la enseñanza superior; cc) la organización general de los transportes exteriores y comunes (inter-Estados) y las telecomunicaciones. γ) Convencionales, es decir, las competencias definidas por Acuerdos particulares entre Estados miembros.

ii) Naturaleza de los asuntos comunes. Variedad de estimaciones.

α) Una posición: la de Teitgen. Para este estudioso de la Comunidad, los asuntos comunes escapan —en principio— tanto de la autoridad del Gobierno de la República francesa como de la autoridad de los Gobiernos de los Estados africanos y de Madagascar: dependen de las instituciones comunitarias —del presidente de la Comunidad, del Consejo ejecutivo, del Senado y del Tribunal arbitral de la Comunidad.

Aclaraciones: aa) Ciertamente que el presidente de la República francesa es de derecho —en virtud de la Constitución— presidente, a la vez, de la Comunidad; que los ministros del Gobierno de la Repú-

⁴² Cons. O'CONNELL, cit. ant., pp. 61-62.

blica francesa han sido encargados —por cuenta de la Comunidad— de los asuntos comunes, de la ejecución —para estos asuntos— de las decisiones de la Comunidad. *bb)* Ahora bien; no se olvide el aspecto del *desdoblamiento funcional*⁴³. Un caso típico: acumulación en la misma persona de funciones gubernamentales internas y de funciones comunitarias. Lo que, teóricamente, no es confusión. Concretamente, el ministro de la República francesa encargado de un sector de la política comunitaria depende, en lo referente a este sector, no del Consejo de ministros de la República francesa, sino del Consejo ejecutivo y del presidente de la Comunidad, y no en el interés particular y nacionalista de la República francesa, sino en interés de la Comunidad y la perspectiva del conjunto. *cc)* Pues bien; una puntualización muy elocuente: para un sector doctrinal consciente, el futuro de la Comunidad dependía con toda seguridad «de una leal comprensión y de una exacta aplicación de este desdoblamiento funcional».

β) Otras posiciones. Ahora bien; para otros autores, hay otras realidades. *aa)* Por ejemplo, para Cialdea, «la competencia de los Estados quedaba muy limitada». *bb)* En este camino, tenemos que para el profesor O'Connell, por ejemplo, no estamos aquí ante poderes exclusivos *en el tradicional sentido federal*; por una parte, hay la posibilidad de una transferencia total o parcial de competencias de los Estados; por otra parte, el hecho de que una materia dentro de la competencia de la Comunidad no implica necesariamente que «deba estar sujeta a una sola autoridad ejerciendo una totalidad de poder». En resumidas cuentas, como dice O'Connell, «las competencias de la Comunidad podrán ser extendidas a cada uno de los Estados miembros, así como ejercidas conjuntamente, según diferentes reglas de cooperación o diferentes procedimientos para armonizar decisiones. Así vemos, al mismo tiempo, tendencias hacia la centralización de competencias y hacia una mayor autonomía en el ejercicio de las competencias de la Comunidad por los Estados.

Citemos algunas muestras, en este orden de cosas: —En el terreno de la seguridad, el 9 de febrero de 1959, por una decisión presidencial, el Ejército era unificado; el 14 de abril del mismo año, por otra decisión presidencial, el presidente era investido del poder de proclamar un estado de «emergencia» y de retirar a los Estados miembros la responsabilidad del orden público. —En el terreno económico, el 12 de junio de 1959, por otra decisión presidencial, se establecía la unidad

⁴³ Vid. TEITGEN, cit. ant., pp. 332-333.

de la Zona-franco. Pues bien; una autoridad consiguiente correspondía al ministro encargado de la moneda y de la política económica y financiera común respecto a la regulación de los cambios y su control. Por otro lado, una decisión de la misma fecha mantenía en la Comunidad la libre circulación de productos originarios de los Estados miembros. —En el terreno de la justicia, se establecía en favor del presidente la prerrogativa de gracia, etc.

c) El crucial papel del presidente.

i) Punto de partida de la cuestión: α) Una realidad: la Comunidad se desarrollaba en parte por medio de Leyes orgánicas y en parte por medio de decisiones presidenciales. β) Ahora bien; otra realidad más singular: la singularidad de que el presidente de la Comunidad detentaba —en virtud de los artículos 91 y 92— unos poderes que tenían *una significación mucho mayor* que la que parecía conferirle el título XII.

ii) La dialéctica concreta del poder presidencial: α) un hecho: el funcionamiento del Consejo ejecutivo de la Comunidad y, en un cierto grado, el del Senado y el del Tribunal de arbitraje se hallaban sometidos al poder presidencial en los siguientes casos: *aa*) Respecto al Consejo ejecutivo. Por el artículo 82, el Consejo ejecutivo se colocaba bajo la presidencia del presidente. Pues bien: como «jefe» del Consejo, el presidente tenía gran poder en su *manipulación*. Asimismo, por disposición de 19 de diciembre de 1958, se montaba un mecanismo por el que el presidente podría —por propia decisión— variar la composición del Consejo, convocarlo, establecer su agenda, nombrar los ministros encargados de los asuntos de la Comunidad y ser la autoridad para la puesta en práctica de las Leyes orgánicas de la Comunidad, sus tratados y Acuerdos, y las decisiones del Tribunal de arbitraje. *bb*) Respecto al Senado, una disposición de la misma fecha extendía los poderes del presidente sobre la fijación de la agenda y sobre las prioridades en sus asuntos. *cc*) Respecto al Tribunal de arbitraje. Partiendo de la circunstancia de que la Constitución, al ocuparse de él —en el artículo 84—, con la asignada función de tratar de los litigios entre los miembros de la Comunidad, señalaba que su composición y su competencia serían fijadas por una Ley orgánica, una disposición de esa misma fecha establecía que sus componentes serían nombrados por el presidente, que redactaría sus reglas de procedimiento, y que podría pedirle dictámenes consultivos que no serían publicados y que estarían reservados para su propio uso. β) En resumen, la gran realidad de este

asunto: el poder ejercido por el presidente de la Comunidad correspondía *incuestionablemente* al que ejercía en la República francesa. Y el resultado de esto era —en su naturaleza— algo parecido a una «Unión personal», representada por el jefe de Estado común, entre dos órdenes jurídicos que en otros terrenos eran distintos⁴⁴.

d) Cambios en el *status* de miembro de la Comunidad. En fin, y resumiendo, los miembros de la Comunidad podían —a través del par. 1.º del ar. 86 revisado en 1960— modificar su *status*: i) Un cambio producido a petición de la República o por Resolución de la Asamblea legislativa del Estado en cuestión, confirmada por un referéndum local, organizado y controlado por las instituciones de la Comunidad, y efectuado por un Acuerdo aprobado por el Parlamento de la República y la Asamblea legislativa del país implicado. ii) La *independencia*: por los mismos medios. Pero, «entonces deja de pertenecer a la Comunidad» (*vid.* art. 86, par. 2.º revisado).

4) Razón de ser de la Comunidad. Una razón de ser —en el tremendo plano de la gran estrategia mundial— era expresada claramente por Michel Debré, primer ministro de Francia, del siguiente modo: «*la solidaridad estratégica política, de la Comunidad no es sólo una necesidad para nuestros intereses nacionales. Es también una necesidad para la fidelidad de Africa al mundo libre*»⁴⁵.

5) En el desarrollo de la Comunidad. Citemos algunos detalles:

a) Sesión inaugural del Consejo ejecutivo, presidido por el general De Gaulle: 3-4 febrero 1959. Aspectos: i) «La Communauté a pris un bon départ»: *Le Figaro* (6 febrero 1959, p. 6). ii) «Atmósfera de total confianza»: Apithy, presidente del Consejo de Dahomey. iii) «Ninguna divergencia seria ha surgido entre los miembros de la Comunidad»: Houphouët-Boigny, presidente de Costa de Marfil.

b) Segunda sesión del Consejo ejecutivo: París, 2-3 marzo 1959, fijándose los medios para asegurar *la unidad de la política extranjera* de la República francesa y de la Comunidad, así como *la unidad de la defensa*, etc.

c) Tercera sesión del Consejo: París, 4-5 mayo 1959: adopción de disposiciones con vistas a asegurar *la unidad de la política económica* y financiera común; examen de las medidas a adoptar en caso de amenaza exterior susceptible de atentar a la seguridad de los miembros

⁴⁴ Cf. O'CONNELL, cit., ant., p. 63.

⁴⁵ Cons. *Le Monde*, 15 octubre 1959, p. 4.

de la Comunidad; decisión de crear un Servicio de seguridad exterior común, etc.

d) Jura del cargo por los jueces del Tribunal de la Comunidad: París, 5 mayo 1959.

e) Cuarta sesión del Consejo: Tananarive, 7-8 julio 1959: adopción de diversas disposiciones relativas a los Comités de Defensa de los Estados miembros y a la seguridad; exposición francesa de las grandes líneas de la organización defensiva común; exposición de un Plan decenal referente al desarrollo de la enseñanza superior en la Comunidad.

f) Inauguración de los trabajos del Senado de la Comunidad: París, 15 julio 1959.

g) Quinta reunión del Consejo: París, 10-11 septiembre 1959. Subrayemos de esta reunión los siguientes puntos: i) Los primeros ministros daban su confianza al general De Gaulle para el arreglo del problema argelino. ii) Este órgano decidía que un Comité estudiase el problema de la nacionalidad: en tal ruta debía proponerse una solución que permitiera conciliar la afirmación de la personalidad de los Estados miembros y la voluntad de asegurar la cohesión de la Comunidad, y se evocaba la posibilidad de nacionalidades distintas de la nacionalidad común. iii) En el extremo del futuro de la Comunidad, De Gaulle señalaba el carácter evolutivo de la misma (anotando, por otro lado, que su evolución dependía de los progresos realizados en el desenvolvimiento de la estructura de los Estados). Con la particularidad de que también en el mundo de los juristas se ha hablado en el mismo tono. O'Connell, por ejemplo, se ha referido al «carácter evolucionario de la Comunidad»⁴⁶.

h) Sexta reunión del Consejo: San Luis del Senegal, 11-12 diciembre 1959. Ambiente de la reunión: «las instituciones de la Comunidad podrían ser adaptadas» a la tónica de la transferencia de competencias.

j) Séptima reunión del Consejo: París, 21 marzo 1960. Aspectos: i) Audiencia de una comunicación del ministro galo de los Ejércitos sobre la explosión de la primera bomba atómica francesa. ii) Exposición hecha por el primer ministro de la República de Costa de Marfil sobre las amenazas que pesaban sobre la Costa occidental de Africa. «Reunión de reflexión». Etc.⁴⁷.

⁴⁶ Cf. O'CONNELL, cit. ant., p. 75.

⁴⁷ El lector puede consultar—por su cuenta—otros detalles de esta dinámica, y—por ejemplo—ponerlos en relación con extremos como las revisiones de 1960, y a las que aludimos—en parte—en el texto.

6) Valoración de la figura de la Comunidad.

a) Enfoque de conjunto:

i) Una tendencia doctrinal: la Comunidad se encuadra en el fenómeno federal o confederal.

α) La línea federal. Para un seguidor de la problemática ultramarina francesa como el citado Guy Dévernois⁴⁸, la Comunidad es «una organización constitucional de tipo federal», cuyos miembros son la República francesa y los Estados formados de los Territorios galos de Ultramar, y cuyo carácter federal viene marcado por la existencia de una «ciudadanía» de la Comunidad y la existencia de instituciones propias de la Comunidad (distintas de las de la República y de las de los Estados miembros).

β) La línea confederal. Durante los primeros meses del funcionamiento de la Comunidad—concretamente, antes de la reunión del Consejo ejecutivo de 7-8 julio 1959—, la Prensa francesa configuraba la Comunidad como una confederación⁴⁹. Para *Le Monde*, del 2 de julio de 1959, la Comunidad casi era indistinguible de una Confederación de Estados independientes. *Le Figaro* también se movía en esa dirección: la Comunidad estaba tomando gradualmente las características de una confederación. En el mundo africano, mentemos la idea de L. S. Senghor de confederación multinacional. Etc. Ahora bien; para autores como Seara Vázquez⁵⁰, la *Communauté* presentaba «ciertas analogías» con la confederación de Estados, pero no podía asimilarse a ella «por ser de naturaleza fundamentalmente diferente».

γ) Una línea intermedia entre lo federal y lo confederal. Es la posición atribuida a Tsiranana⁵¹. Para este gobernante malgache, la Comunidad era un concepto a medio camino entre una urdimbre federal—dominada por Francia—y una confederación multinacional. También M. Duverger se planteará la idea de la Comunidad como una agrupación semi-federal-semi-confederal, uniendo a la República francesa y a los Territorios ultramarinos galos. Ahora bien; el mismo Duverger consignaba que la Comunidad iba claramente más allá de este estadio⁵².

⁴⁸ Vid. DÉVERNOIS: «Constitution et Communauté», cit. ant., p. 1796.

⁴⁹ Vid. WHITEMAN, cit. ant., p. 554.

⁵⁰ Cf. SEARA VÁZQUEZ, cit. ant., pp. 94-95.

⁵¹ Cons. WHITEMAN, cit. ant., p. 554.

⁵² Cf. M. DUVERGER: *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 1959, p. 692. Asimismo, vid. WHITEMAN, cit. ant., p. 553.

ii) Una tendencia a caballo entre el fenómeno federal y el fenómeno simplemente asociativo.

a) El ejemplo de la construcción de Maurice Flory⁵³. Este autor opina que la Comunidad se emparenta con el tipo de *fenómeno asociativo* en que las Colonias *se asocian* a la Metrópoli en el seno de un Estado federal, que es el único en poseer la personalidad internacional.

Aclaraciones a esta toma de posición. Así:

aa) Por lo pronto, tenemos que la asociación es—como resalta J. L. Quermonne—*un contrato entre iguales*.

bb) Sin embargo, según señala acertadamente el citado Flory, si bien *esta igualdad resulta concebible en la abstracción jurídica, no puede existir en el dominio fáctico de las relaciones entre la Metrópoli y sus dependencias de Ultramar: en esencia, entre un Estado rico con largo pasado político y unos Estados subdesarrollados, desprovistos de verdaderas estructuras políticas y subadministrados*.

cc) Y, así, el resultado no podía ser más que *una construcción desequilibrada*⁵⁴ y, por tanto, *constantemente en movimiento*.

β) En este mismo cuadro podemos insertar al mentado Duverger. Para el conocido profesor francés, la República francesa y los otros miembros de la Comunidad *no estaban colocados en un pie de absoluta igualdad*: primero, debido a que sólo la República tenía la soberanía exterior y ostentaba la representación internacional de la Comunidad; segundo, debido a que la República tenía una voz preponderante en la dirección de los asuntos comunes. Lo que impedía el que, salvadas estas dos reservas, los Estados miembros disfrutasen de soberanía interna⁵⁵.

iii) Otra tendencia doctrinal: la Comunidad va—menos comprometidamente—en la línea del fenómeno de asociación de Estados⁵⁶. Variantes de esta directriz doctrinal:

⁵³ Vid. MAURICE FLORY: «Colonisation, décolonisation et formes de l'Etat», *Encyclopédie Française*, tomo X, *L'Etat*, 1964, p. 68.

⁵⁴ A este respecto, recordemos cómo un ministro del Congo—el ministro de Información—, Christian JAVLE, aludía a esta circunstancia. Refiriéndose a la Comunidad francesa, decía: parece que sufrirá por mucho tiempo «la desproporción existente entre la República francesa y los otros Estados miembros». Véase *Le Monde*, 17 septiembre 1959, p. 3.

⁵⁵ Cf. DUVERGER, cit. ant., p. 702.

⁵⁶ En este contexto, puede ser interesante recordar la existencia de dudas en el CCC entre un plan de «federación» y un plan de «asociación» a insertar en la nueva Constitución. Para algunos, la fórmula de la «asociación» parecía susceptible de garantizar, o de restablecer, las relaciones de cooperación con todo el mundo franco-africano: es decir, lo mismo el África negra que Túnez y Marruecos. Ahora bien, la mayoría se pronunciaba por la directriz de la «federación», que, a fin de cuentas, será «comunidad».

a) Para Châtelain, la Comunidad constituye una asociación de Estados, pero muy original a causa de que no se puede encuadrar en ninguna de las estructuras tradicionales del federalismo⁵⁷.

β) En ruta semejante, para L. S. Senghor, la Comunidad franco-africana no es ni una federación ni aun una confederación. «Es una asociación muy floja que se está construyendo poco a poco, con sus pies en la tierra».

γ) Según Ian Brownlie, la Comunidad francesa es ejemplo—con la *Commonwealth*—de asociación de Estados «sui generis», en razón de que la calidad de miembro no afecta necesariamente a la capacidad jurídica primaria y a su personalidad en un grado mayor que la calidad de miembro de una organización internacional en sentido estricto. Es más, la Comunidad enmarca una variedad de relaciones, algunas más íntimas que otras⁵⁸.

δ) Y aquí es de cita otra realidad: la de la existencia de una tentación a comparar la Comunidad con la *Commonwealth*. Así, y desde la óptica de la disciplina de las relaciones internacionales, Mario Amadeo ha visto la Comunidad francesa como «una suerte de *Commonwealth*»⁵⁹. Parejamente, en una obra colectiva, publicada en Francia en 1967, se ha visto la Comunidad como un fenómeno emparentado a la «*Commonwealth*»⁶⁰.

Ahora bien; en este punto, se impone alguna precisión, echando mano de apreciaciones del citado profesor O'Connell⁶¹: si, en algunos aspectos, es admisible esta comparación, no lo es en otros. Concretamente: aa) Significativas diferencias en los procesos por los que se ha llegado a la independencia en los territorios bajo soberanía británica y en los territorios bajo soberanía francesa. bb) El hecho de que la concepción de la Comunidad francesa era la de «una entidad internacional» con un conjunto de derechos y deberes análogos a los que se dan en el caso de organizaciones políticas y económicas de carácter más tradicional. cc) La evolución de la Comunidad: otro hecho a tener en cuenta. La evolución de la Comunidad ha sido diferente también de la evolución de la *Commonwealth*, con cambios institucionales formales y fases fácilmente reconocibles (fechas relevantes, según este autor: 1946, 1956, 1958 y 1960).

⁵⁷ Vid. WHITEMAN, cit. ant., p. 553.

⁵⁸ Cons. IAN BROWNIE: *Principles of Public International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1966, p. 71.

⁵⁹ Cons. Política internacional, Buenos Aires, I. A. de C. H., 1970, p. 403.

⁶⁰ VARIOS AUTORES: *La France et l'Outre-Mer*, París, Belin, 1963, p. 377.

⁶¹ Vid. O'CONNELL, cit. ant., p. 58.

iv) Otra posición es la línea de la simple «entente». Tal es la postura del primer ministro Debré. Este gobernante se preguntaba: ¿Qué es, políticamente, la Comunidad? Y respondía: Una *unidad de miras exterior, una unidad de miras y de acción en materia de defensa, una voluntad de asociación política y cultural*»⁶².

Dentro de esta orientación, cabe registrar la clara estimación hecha por el diario *Le Monde* en 1959: *la Communauté est avant tout l'affirmation d'une entente et d'une solidarité*⁶³.

Parejamente, mencionemos también la valoración de C. J. H. Hayes⁶⁴. Este autor hablaba de «independent Republics, loosely and temporarily allied with France in a 'French Community'».

v) Y, descendiendo en la aprehensión estimativa del fenómeno de la Comunidad, nos encontramos otra tendencia doctrinal: la hegemónica-imperial. Lógicamente, diversas variantes. Así:

a) Encuadramiento de la Comunidad como *estructura bajo la «leadership» francesa*, partiendo del punto de vista—ya consignado en párrafos precedentes—de que «*la desproporción de potencia entre el Ultramar [francés] y Francia impide disociar enteramente un Gobierno federal del Gobierno metropolitano*». Aparte de la evidencia de que toda asociación federal postula un *gran parentesco moral*, al mismo tiempo que una *gran proximidad geográfica*. Es la postura de F. L'Huillier⁶⁵.

β) Visión de la Comunidad de 1958—y de la Unión Francesa—como *ejemplo del esfuerzo de algunas Potencias*—herederas de un pasado prestigioso, que no pueden rivalizar con los «grandes», pero que no renuncian a desempeñar un papel mundial—*por conservar su clientela y consolidar así su influencia en ciertas regiones del mundo*, etcétera. Son las llamadas *formas institucionales de cooperación*. Es la idea de M. Merle⁶⁶.

Asimismo, en esta corriente, puede registrarse la postura de William D. Coplin: la Comunidad es—con la *Commonwealth*—la manifestación de las fuertes «interacciones de rutina» entre ex Colonias y la Metrópoli⁶⁷.

Y, en este discurrir intelectual, tenemos que hacer mención al citado profesor O'Connell. Para este autor, hablando en general, el

⁶² Cons. *Le Monde*, 17 octubre 1959, p. 3.

⁶³ Véase *Le Monde*, 8 octubre 1959, p. 4.

⁶⁴ Cons. HAYES, cit. ant., p. 156.

⁶⁵ Vid. L'HUILLIER, cit. ant., p. 100.

⁶⁶ Cons. MARCEL MERLE: *La vie internationale*, 3.ª ed., 1970, p. 152.

⁶⁷ Cf. WILLIAM D. COPLIN: *Introduction to International Politics*, Chicago, Rand McNally, 1974, p. 251.

sistema de la Comunidad *no representaba un alejamiento radical del precedente punto de partida*. Concretamente, el Preámbulo hablaba del «principio de libre determinación de los pueblos», pero el resto de la Constitución se hallaba inspirado *en la esperanza de que las consecuencias inevitables del reconocimiento de tal principio podrían evitarse*.

γ) La Comunidad como forma decididamente *colonial*. Es el criterio de P. F. Gonidec⁶⁸. A base de estos elementos:

aa) Teóricamente, la Comunidad se presentaba como una Unión englobando a un Estado soberano —Francia— y a Estados autónomos —los Estados africanos—. Distingos en este último punto: 1.º Por un lado, la autonomía interna distaba mucho de ser total: —La Comunidad tenía competencias que no eran solamente internacionales. Podía decidir sobre determinados asuntos económicos y financieros (moneda, transportes, telecomunicaciones, etc.) —Además, la nacionalidad era una materia común, y la misma autonomía jurisdiccional se hallaba limitada por la existencia de un control de las jurisdicciones de los Estados, confiado a la Comunidad. 2.º Por otro lado, el ejercicio de las competencias en el dominio común (internacional e interno) se veía confiado no a órganos especiales —propios de la Comunidad—, sino a las autoridades de la República francesa: —El jefe de la Comunidad era, en virtud de la Constitución— el presidente de la República francesa. —El Consejo ejecutivo comprendía ciertamente representantes de todos los Estados miembros, pero no tenía más que *un poder de discusión*. —El Senado de la Comunidad no tenía más que *un poder consultivo*. —El Tribunal de arbitraje jamás recibió demanda alguna para resolver un asunto.

bb) Prácticamente, «la Comunidad no era más que *otra forma del Estado colonial*». Los Estados autónomos no habían salido más que *teóricamente* de la República francesa.

vi) Finalmente —en valoración a modo de culminación de todo lo antedicho—, la presentación de la Comunidad como *construcción «puramente artificial»* y, fundamentalmente, *de breve existencia*. Esta Comunidad ha durado apenas lo que duran las rosas: funcionamiento de sus órganos durante un breve período de tiempo, etc. Es la concepción de C. A. Colliard⁶⁹.

⁶⁸ Vid. P. F. GONIDEC: *L'Etat africain*, París, LGDJ, 1970, p. 89.

⁶⁹ Cons. C. A. COLLIARD: *Institutions internationales*, Dalloz, 1967, pp. 120-123.

b) Las tachas principales a la concepción de la Comunidad, en el terreno jurídico:

i) En primer lugar, *la ambigüedad de la noción de miembros-Estado*. Se trata de los Territorios ultramarinos elevados al rango de Estados, con *casi todos los rasgos estatales, excepto el principal: la soberanía exterior* (Vasak). Es decir, Estados entendidos no en el sentido del Derecho internacional, sino en el sentido del Derecho interno, como colectividades con autonomía interna. Como advertía el citado Cialdea, «a pesar del título altisonante de *Estados*, era escasa la autonomía concedida, inferior a la de los Estados asociados de la Unión Francesa» (salvo el adelanto de la «importante concesión del derecho a la federación entre los Estados»). A fin de cuentas, cosa natural, si pensamos en el siguiente juicio de Cialdea: en la concepción de la Constitución de 1958, *la independencia se presentaba como una «bête noire»*⁷⁰.

ii) En segundo lugar, la dependencia de esta Comunidad únicamente del orden jurídico francés, bajo una institucionalización de tal tipo que la salida de ella no era posible más que al precio de una *verdadera secesión* jurídica y, sobre todo, política. Concretamente, tenemos: α) en el terreno jurídico de los principios: el párrafo 2.º del artículo 86 revisado de la Constitución, donde se establecía—de la forma más nítida—que «un Estado miembro de la Comunidad puede hacerse independiente, [pero] por este hecho deja de pertenecer a la Comunidad»; β) en el terreno de los hechos: el significativo precedente del caso de Guinea. Ejemplo—en expresión del mentado Cialdea⁷¹—de *indipendenza punitiva*, según hemos señalado más arriba.

7) Conclusión. Con todo, una vertiente positiva a subrayar: las reuniones relativamente frecuentes del Consejo ejecutivo. Con dos aspectos clave: a) Por una parte, tal hecho ha permitido a los dirigentes africanos entablar con el general De Gaulle un diálogo de *partenaires*. b) Por otra parte, algunas de estas reuniones se han celebrado en África, con lo que se incrementaba el valor político de los Estados del Continente africano. Etc.

LEANDRO RUBIO GARCIA

⁷⁰ Cf. CIALDEA, cit. ant., p. 30.

⁷¹ Cf. CIALDEA, cit. ant., p. 31.

