

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

(III)

«El inmovilismo no es un fenómeno de derechas ni de izquierdas, sino el resultado de una frustración: la de sentirse depositario de unos principios esenciales que, buenos o malos, ya no son viables en su mera técnica.»

CAMILO JOSÉ CELA, 1976

«Lo cierto es que la política exterior suele verse arrastrada fácilmente en las democracias por las veleidades de la moda.»

THEO SOMMER, 1976

TERCERA PARTE

EL PERÍODO DE LA COMUNIDAD CONTRACTUAL

A) *Hacia la comunidad contractual*

1) *Punto de partida de la cuestión.* Resumiendo, con O'Connell¹, diremos que la dinámica de la unión entre Francia y sus ex Colonias se caracterizó por: a) La tendencia a establecer *varias formas de diferenciación* entre los ciudadanos de la Francia metropolitana y los ciudadanos de los Territorios de Ultramar: particularmente, en el mecanismo electoral y en la proporción de la representación en la Legislatura francesa. b) La tendencia—ante el desarrollo de la autoconciencia política en el Africa—hacia *una solución federal*. A este respecto, tenemos que la concesión de la simple autonomía local fallaba: no servía para satisfacer las aspiraciones locales. Por otro lado, esa concesión de autonomía local producía ansiedad entre los residentes y administradores europeos (acerca de materias como el orden público, los derechos personales, el dinero, etc.). Por tanto, el federalismo aparecía como una atractiva técnica para *reconciliar esos intereses*. c) Ahora bien; por encima de deseos, quedaba en pie el

¹ Vid. D. P. O'CONNELL: *State Succession...*, cit. ant., pp. 59-60.

hecho de que la división del Poder implicaba una reserva en manos de las autoridades metropolitanas de las materias más importantes —política exterior, utilización de los recursos comunes—, lo cual resultaba inaceptable para la opinión nacionalista e, inevitablemente, constituía un *experimento de corta vida*.

2) *El jalón de la Comunidad francesa*. Como consignaba el birmano U Nu², aunque esta Comunidad representaba un avance sobre la Unión Francesa, todavía se diferenciaba de sistemas como la *Commonwealth*, por ejemplo, donde es posible para un Estado completamente independiente permanecer como miembro de la urdimbre de *cooperación* o abandonarla.

De hecho, según los textos constitucionales, la República Francesa aparecía como el *elemento motor y dominante*, de la Comunidad: *la Comunidad era su obra*.

3) *Previsión constitucional de una evolución de la Comunidad*. Evidencia de que se había previsto una evolución de la trabazón comunitaria: el artículo 78, en su tercer párrafo, permitía —por medio de Acuerdos particulares— a los Estados miembros conferir nuevas competencias comunes a la Comunidad o, por el contrario, *transferir competencias de la Comunidad a un Estado miembro*.

4) Con todo, *una situación de equilibrio inestable*. Elementos de esa situación:

a) Las realidades: *i)* Realidades singulares como el doloroso precedente de Guinea. *ii)* Realidades generales: las del Africa de 1960, tan diferentes de las del Continente africano del referéndum de septiembre de 1958.

b) La aprehensión por el Gobierno francés de la necesidad de revisar *progresivamente* su concepción de la Comunidad. En este sentido, indiquemos que, desde la quinta sesión del Consejo Ejecutivo de la Comunidad (10-11 septiembre 1959), el Gobierno galo modificaba su actitud de manera apreciable. La cosa resultaba natural, ante los rumbos del mundo. Después de haber concedido la autonomía al Africa negra, Francia no quería perder los triunfos que suponían la existencia de una importante *élite* de expresión francesa y el agotador esfuerzo de inversiones hecho por los galos en los parajes africanos, por espacio de tres lustros. Y, concretamente, el 13 de diciembre

² Cons. U Nu —primer ministro de la Unión de Birmania—, en «Address on International Situation», *Burma Weekly Bulletin*, Rangún, 29 de septiembre de 1960, pp. 171 y 174.

de 1959, De Gaulle anunciaba en Dakar la evolución de la Comunidad hacia una *agrupación de Estados independientes*.

c) Existencia de un ambiente africano favorable. Ejemplos: i) Para el primer ministro del Gabón—M'Ba—, la Comunidad era lo bastante amplia para contener todas las formas posibles de asociación»³. ii) El presidente de la República Malgache—Ph. Tsiranana—entrevista la Comunidad a modo de «una verdadera Unión, con una presidencia—como existe una reina a la cabeza de la *Commonwelath*—, una Comunidad que sería más que un simple sistema de alianzas bilaterales»⁴. Etc.

d) En resumidas cuentas, se estaba ante la corriente *Comunidad, concepto instrumental*. Así lo encontramos en la opinión de Etienne Dailly—senador por Seine-et-Marne y senador de la Comunidad—. Del siguiente modo: *La Comunidad, que no es un estatuto jurídico de Derecho internacional, no es—en efecto—más que una fórmula. Ciertamente, ella revela un estado de espíritu, ella subraya una voluntad de efectiva colaboración*⁵.

Instrumento que iba a concretarse en una nueva fórmula: la de la Comunidad *contractual*, la de la Comunidad *renovada*.

B) La Comunidad «renovada» y contractual

1) Su arranque: la cuestión *movimiento independentista-Comunidad*. Facetas de ello:

a) Una *rápida evolución* del Continente africano, más rápida de lo previsto, bajo el viento de la independencia generado por hombres como Nkrumah y Sekou Touré, unida a la *rápida radicalización* de los dirigentes africanos (paso de la generación «a la francesa» a la de los sindicalistas, etc.⁶). Con la particularidad señalada por el mentado O'Connell: escasamente había entrado en funcionamiento la Comunidad constitucional cuando se hacían *irresistibles* las presiones en pro de la independencia.

b) La *falta de realismo de la Constitución francesa de 1958*, al establecer la incompatibilidad entre la cualidad de Estado indepen-

³ Véase *Le Monde*, 22 de diciembre de 1959, p. 5.

⁴ Cf. *Le Monde*, 17 de diciembre de 1959, p. 6.

⁵ Cons. *Le Monde*, 8 de octubre de 1959, p. 4.

⁶ Vid. F. L'HUILLIER y otros: *Histoire de notre temps. Politiques nationales et conflits internationaux, 1945-1962*, París, Sirey, 1962, p. 24.

diente y la de miembro de la Comunidad (*vid.* el conocido artículo 86⁷). La lógica de este mecanismo dejaba de ser atractiva, pues —según el citado O'Connell— colocados los Estados miembros de la Comunidad ante el dilema de su pertenencia a la Comunidad o la independencia, los Estados iban a elegir claramente la *ruptura completa*.

c) El deseo de algunos Estados de la Comunidad de obtener la independencia, pero sin salir del entramado comunitario. Tal la posición de Estados como el Malí—resultante, como es sabido, de la unión del Senegal y del Sudán—y Madagascar, en pro de la *independencia en un cuadro asociativo con Francia*⁸.

d) Con todo, había un hecho, insoslayable: la insistencia—cada vez mayor—en favor de la creación de una «*Commonwealth* a la francesa», por políticos africanos como Modibo Keita, Mamadou Dia y Philibert Tsiranana.

Y, en esa línea, es de subrayar cómo se defendía—síntoma elocuente—la fórmula confederal. Esta era la expuesta, por ejemplo, por Léopold S. Senghor. Véase seguidamente⁹: «Una verdadera Federación exigiría que la mitad de los miembros del Gobierno y del Parlamento fuesen negros y árabo-bereberes... Una Federación franco-africana no podría ser *igual*. En el mejor de los casos, sería *igualitaria*... A nuestro entender, *únicamente la Confederación puede aportar una solución satisfactoria para las dos partes*... Ella permite a los antiguos pueblos colonizados la *accesión a la independencia*. Sé que la independencia nominal no resuelve todos los problemas. Es con ella... cuando comienzan las dificultades financieras, económicas y sociales. Pero si la independencia nominal no procura *ipso facto* la independencia real, le ayuda, por la afirmación de la personalidad colectiva... La independencia permite a las masas el aceptar todos los sacrificios que exige la construcción nacional...»¹⁰.

⁷ Disposición calificada, por estudiosos como MERLE, de disposición *torpe*. Véase M. MERLE, *cit. ant.*, p. 168.

⁸ Sépase que la primera reivindicación de independencia era formulada por el Malí, en julio de 1959.

⁹ Cons. *Le Monde*, 4-5 de octubre de 1959, p. 3.

¹⁰ A este respecto, es de subrayar la obsesión existente en determinados medios africanos por la *unidad*. Tal la postura de los dirigentes senegaleses L. S. Senghor y M. Dia. Ya en 1957, L. S. Senghor denunciaba—desde la tribuna del *Palais Bourbon*—los peligros de la balcanización de Africa, que consagraba la llamada Ley-cuadro (tema ya abordado por nosotros en este mismo estudio). Cf. KÉBA M'BAÏE: «Aperçu sur les institutions sénégalaises», en INCIDI: *Les Constitutions et institutions administratives des Etats nouveaux*, Bruselas, 1965, p. 230.

e) Pues bien, la conjunción de los vientos generales de independencia, la realidad de las normas constitucionales galas y el deseo de independencia de los miembros de la Comunidad franco-africana postulaban una solución, pero —en palabras del mencionado O'Connell— una solución *ágil*: permitir la continuación de la participación en la Comunidad después de conseguida la independencia. Y esto hacía que se impusiera una *revisión de la Constitución*.

2) Pues bien, a fin de salvar la Comunidad, evitando «los riesgos de una evolución tan desastrosa» (Debay) como la producida en el caso de Guinea¹¹, en 1958, el Gobierno de París entraba —bien que mal— en *una nueva dirección*. Y, así, tenemos que las aspiraciones africanas a la independencia terminaban por ser recogidas públicamente por el Gobierno francés. Concretamente, por el presidente De Gaulle. Del siguiente modo:

a) Lanzamiento de la idea de la negociación por De Gaulle, a través del comunicado de la sesión de 11-12 de diciembre de 1959 del Consejo Ejecutivo de la Comunidad. Este documento indicaba lo recogido a continuación: «El presidente de la Comunidad ha hecho conocer la petición presentada por la República del Senegal y la República Sudanesa, agrupadas en el seno de la Federación del Malí, y tendente a la apertura de negociaciones con la República Francesa para obtener la independencia por transferencias de competencia y firmar *paralelamente* Acuerdos de Cooperación, aunque permaneciendo en la Comunidad, cuyas instituciones podrían —llegado el caso— ser adaptadas de una manera apropiada.»

Principio sobre el que volvía el general De Gaulle unos días más tarde —en un dramático discurso—, en el Palacio de la Asamblea Federal del Malí, en Dakar, el 15 de diciembre.

b) Temática que, sin embargo, no agota sus perfiles con lo consignado. Efectivamente. Hay dos importantes vertientes.

i) Por lo pronto, ha de indicarse que esa *concreta* línea de acción gaullista debe insertarse en el gran contexto de la *filosofía del general De Gaulle sobre el significado del Ultramar francés*. Es, poco más o menos, ésta¹²: «A los ojos del general De Gaulle, la independencia de Francia no sólo estaba amenazada *desde lo alto*, por lo que llamaba la hegemonía americana, sino que también estaba sujeta ... *desde*

¹¹ Cf. JEAN DEBAY: *Évolutions en Afrique Noire*, París, Edition de l'Épargne, 1962, p. 76.

¹² Cons. «Bilan du septennat. Un but poursuivi: l'indépendance», en «1945-1965», 3, *Historia*, París, diciembre de 1966, p. 175.

abajo, por los conflictos y los problemas coloniales, a los que el país debía sacrificar créditos importantes, una gran parte de su potencia militar, amistades tradicionales y el libre juego de la diplomacia. El veía a Francia enzarzada ... en empresas que consideraba *menores* o *laterales*, de las cuales pretendía librarle para empresas a la escala del mundo de los *grandes*. Metropolitano que no había hecho en Ultramar más que rápidas paradas, que no había visto en él más que bases estratégicas provisionales —no establecimientos fundamentales—, abogado de un Ejército trastornado por la tecnología, De Gaulle —de vuelta al Poder— veía en el Imperio —del que se sirvió, en buen estrategia, de 1940 a 1944— más *impedimenta (sic)* que posibilidades.»

ii) Y tras ese esclarecimiento imprescindible, ha de entrarse en la *lógica consecuencia del nuevo ambiente*, sobre la marcha de la urdimbre comunitaria franco-africana: la actuación del Malí, con su demanda de independencia (fines de diciembre de 1959). Y unas semanas después de las declaraciones del general-presidente, se iniciaban las negociaciones Malí-Francia (París, enero de 1960). Negociaciones que resultaban largas, debido a que las posiciones del Senegal y del Sudán, no siempre eran concordantes¹³. Por fin, se llegaba a la firma de los Acuerdos entre la Federación y Francia, en París, el 4 de abril de 1960.

Tema con un elemento adicional: el ejemplo del Malí era seguido por la República de Madagascar.

Y como se verá en párrafos subsiguientes, ejemplo del Malí-Madagascar que suscitaba derivaciones de subido tono para el discurrir comunitario franco-africano.

3) Pues bien, la nueva dialéctica del Gobierno de París tenía una *derivación máxima*: conducir automáticamente a la *revisión del artículo 86 de la Constitución de 1958*.

Con lo que estamos ante la fórmula de la llamada *Comunidad renovada*. Aspectos del asunto:

a) Punto previo: el problema de la relación entre *independencia* y *Comunidad* (a que ya hemos aludido líneas arriba). Surgimiento de *dificultades jurídicas*. Dificultades por las siguientes razones:

i) Por una parte tenemos que el artículo 78, 3.º, de la Constitución autorizaba —según ya hemos señalado— el traspaso de *competencia*

¹³ Vid. Louis C. D. Joos: *Brève histoire contemporaine de l'Afrique Noire*, París, Saint-Paul, 1964, p. 312.

a un Estado miembro. Pero he aquí que el pasar a la independencia implicaba *traspasar todas las competencias*.

Posturas sobre esta materia: *α*) El Comité Consultivo Constitucional opinaba que determinadas materias no podían transferirse utilizando este artículo 78 (incluyéndose la política exterior). *β*) Ello no impedía que el Gobierno francés y algunos miembros africanos de la Comunidad tendiesen a una aplicación de tal artículo¹⁴.

ii) Por otra parte recordemos que el artículo 86 prohibía a un Estado miembro de la Comunidad alcanzar la independencia y seguir siendo miembro de ella. *α*) Y a esa independencia se llegaba—según es sabido—como resultado: *aa*) del voto de la Asamblea de un Estado miembro, confirmado por un referéndum controlado por las instituciones de la Comunidad, y *bb*) de un Acuerdo aprobado por la Legislatura de la República Francesa y la Asamblea legislativa del miembro en cuestión. *β*) Por consiguiente, y a la postre, rechazo por el Gobierno francés del procedimiento de este artículo 86. Razón de ello: el riesgo de un voto adverso en el referéndum exigido por el artículo. A tono con esto, el Consejo Ejecutivo de la Comunidad, en su sexta sesión en el Senegal, en diciembre de 1959, aprobaba la utilización del procedimiento del artículo 78, y el siguiente día el general De Gaulle—como presidente de la Comunidad—anunciaba a la Asamblea Federal del Malí que podía dar los pasos para convertirse en Estado independiente (aunque él prefiriese llamarlo *pasos a la soberanía internacional*).

b) Revisión operada por medio de *un complemento* al artículo 86. De esta forma:

i) Iniciación de las negociaciones con Malí en—como hemos indicado—París y en enero de 1960. Pues bien; la delegación francesa sostenía la necesidad de una modificación en la Constitución. Al mismo tiempo se producía la solicitud de Madagascar de apertura de negociaciones similares, que empezaban en la Capital francesa en febrero.

Estas negociaciones eran seguidas por la VII sesión del Consejo Ejecutivo de la Comunidad, celebrada en marzo. Aunque su comunicado final declaraba que el Consejo había tenido en consideración el progreso de las negociaciones con el Malí y con Madagascar, reconocía la necesidad de una enmienda constitucional que debía ser tan

¹⁴ Cf. O'CONNELL, *cit. ant.*, p. 64.

simple como fuera posible, estableciendo la compatibilidad entre la independencia y la pertenencia a la Comunidad, y permitiendo la fijación—por medio de Convenios bilaterales—de las condiciones de participación en el sistema comunitario. Y el hecho es que las Convenciones con la República Malgache eran firmadas el 2 de abril de 1960, y con la Federación del Malí, el 4 de abril, mientras—como precisamos más adelante—el texto de la Ley constitucional de enmienda no era adoptado por el Gobierno francés hasta el 4 de junio de 1960¹⁵.

ii) Comienzo de los debates sobre la cuestión el 17 de mayo de 1960. El primer problema: el procedimiento a emplear para la revisión constitucional. Aquí cabían dos vías: α) El procedimiento de revisión previsto por el artículo 89 de la Constitución, y que exigía el voto de las dos Cámaras francesas y aprobación por referéndum, o una mayoría de tres quintos en el Parlamento convocado—por el presidente de la República—en Congreso. Método al que se negaba el Gobierno francés. β) El procedimiento previsto en el artículo 85, en el que se establecía que las disposiciones del título XII referentes al funcionamiento de las instituciones de la Comunidad podían revisarse por medio de leyes votadas por el Parlamento de la República Francesa y el Senado de la Comunidad. Era el método propugnado por el Gobierno francés.

iii) Una «discusión parlamentaria mediocre», en la que los oponentes al Gobierno sostenían que las modificaciones propuestas recaían *no sobre las instituciones de la Comunidad, sino sobre la misma naturaleza de la Comunidad*. Por lo cual, había que acudir al artículo 89.

Por lo demás, interpretación de la Oposición que es la interpretación de un especialista como Maurice Duverger¹⁶. Para este autor, la revisión hecha sin aplicar «el desgraciado artículo 89, que establecía el procedimiento de revisión de la Constitución, es una violación de

¹⁵ Con aspectos particulares como la cuestión de la forma en que se transfería la competencia de la Comunidad a la Federación del Malí. Pues bien; la transferencia de competencia se firmaba—el citado 4 de abril de 1960—por el presidente del Sudán—que era presidente de la Federación—y el presidente del Senegal—que era vicepresidente de la Federación—. Y con un ambiguo texto. He aquí la fórmula utilizada: «Las competencias... son transferidas a la República del Senegal y a la República Sudanesa, agrupadas en el seno de la Federación del Malí.» Con el surgimiento de una controversia al respecto. Así: i) Para el secretario francés de Estado para Asuntos de la Comunidad, el 9 de junio de 1960, la transferencia de competencia fue hecha al Senegal y al Sudán, que la transferían a la Federación. ii) Para O'Connell, la transferencia se hizo al miembro de la Comunidad: la Federación, y cuando esta entidad desaparecía, los acuerdos hechos con ella desaparecían también. Vid. O'CONNELL, *cit. ant.*, pp. 76-77.

¹⁶ Cf. MAURICE DUVERGER: «Une République consulaire», en *Encyclopédie Française*, tomo *L'Etat, cit. ant.*, p. 220.

los textos constitucionales, en razón de que el artículo 85 prevé «un procedimiento simplificado» para reformar «el funcionamiento de las instituciones comunes», y la reforma interesaba al *fundamento* mismo de la Comunidad, «no al funcionamiento de sus instituciones».

iv) Una salvedad: el hecho de que el Gobierno de París no recurriese a una *acción unilateral* del Parlamento francés. Y, así, votaban la revisión: la Asamblea Nacional Francesa, el 11 de mayo; el Senado galo, el 18, y el Senado de la Comunidad, el 3 de junio.

c) Resultado de todo esto: la fórmula de la Ley constitucional francesa 60-525 de 4 de junio de 1960. En ella se daba entrada a una fórmula redactada de la siguiente manera: «Un Estado miembro de la Comunidad puede igualmente, por medio de Acuerdos, llegar a ser independiente sin dejar por ello de pertenecer a la Comunidad» (apartado 3.º del artículo 86).

Explicación de la postura gubernamental francesa ante la nueva tesitura, a través del pensamiento del primer ministro galo. Así: «*Lo que era necesario en 1958, no lo es ya hoy*. Muy al contrario. Si, en determinados aspectos y para determinados Territorios o Estados, es preciso acentuar—como lo prevé la Constitución—el carácter de organización federal, para otros Estados es preciso permitir la adquisición de la independencia por acuerdo, por contrato, y no ya por ruptura, y considerar la construcción de *una Comunidad compuesta de Estados* [con] las cualidades o las características de una independencia internacional y de la pertenencia a la Organización de las Naciones Unidas».

4) En suma, en junio de 1960, nacía *una nueva Comunidad franco-africana*. Ahora bien; el alumbramiento no estaba exento de dificultades. Veamos algunos importantes matices políticos de tales dificultades:

a) El aspecto fundamental: la idea—en la mentalidad gaullista—de que, con esta nueva fórmula, se iba a «poder construir una Comunidad *renovada*», para mantener *una* Comunidad. Ahora bien; ella iba a producir, precisamente, *un proceso de signo opuesto*, llevando a la «crisis de la misma Comunidad».

No es sólo la realidad del impacto asignado al proceso de independencia del Malí y de Madagascar: es decir, la desorganización de la Comunidad *en su forma original*, como lo sostiene el mentado Debay. O como, parejamente, diga un tratadista del neocolonialismo: «la Comunidad *en su forma original* se derrumbó», aunque no muriera

oficialmente¹⁷. O la postura de F. L'Huillier: el año 1960—año de la independencia en Africa—fue el de «la disolución pacífica de la Comunidad *institucional*». Etc.

Hay más. Ciertamente.

b) Sobre todo, la postura de los Estados que alcanzaban la independencia y que no se adherían a la Comunidad: Costa de Marfil, Alto Volta, Dahomey, Níger y Mauritania. Postura que postula aclaraciones.

El meollo del asunto radica en que la concesión «independentista» hecha por De Gaulle a los líderes progresistas del Malí y de Madagascar se tomaba por los dirigentes africanos moderados como «un golpe muy duro», como una ofensa. Y la reacción al respecto puede estar muy bien representada por un hombre como Houphouët-Boigny, gobernante de Costa de Marfil. Este político africano había suscrito y mantenido la idea de la Comunidad en su formulación originaria, y había venido afirmando—sin equívocos—su voluntad de permanecer integrado en la Comunidad franco-africana, a la que deseaba ver con atribuciones *reforzadas*. Y, dentro de este estilo, obsérvese cómo la Constitución de Costa de Marfil de 1959 comprendía un título consagrado a «la coordinación» entre los Estados miembros de la Comunidad, y cómo formulaba la intención de la Costa de Marfil de crear «con todos los Estados miembros de la Comunidad una Organización intergubernamental de cooperación» (en materias técnicas).

Y postura que no era patrimonio exclusivo de Houphouët-Boigny y de la Costa de Marfil. Bajo la misma tónica se movían los restantes miembros del Consejo de la Entente (Alto Volta, Dahomey y Níger). Concretamente, disposiciones análogas a las de la Constitución de Costa de Marfil figuraban en las Constituciones de Níger y de Alto Volta (aunque en la de éste se precisase que la cooperación excluía «todo abandono de soberanía»)¹⁸.

Por lo demás, los Estados de la Entente habían situado su Organización en el cuadro de la Comunidad, «que ellos tratan, y tratarán, de hacer duradera». Y, en tal perspectiva, el Consejo de la Entente debía ser un grupo de Estados destinado a constituir uno de los elementos de la futura Federación franco-africana. Criterio de Gonidec.

Pues bien, Houphouët-Boigny declaraba que había sido «abandonado en el atrio de la Comunidad, donde sus flores se habían marchi-

¹⁷ CONS. BRIAN CROZIER: *Neo-Colonialism*, Londres, The Bodley Head, 1964, pp. 73-74.

¹⁸ Vid. GONIDEC, *cit. ant.*, p. 350.

tado entre sus manos»¹⁹. Y tomaba la ofensiva, afirmando que si el Malí había obtenido la independencia por negociación, él insistiría en la independencia de los Estados del Consejo de la Entente *sin condiciones previas*.

Resumiendo, *la amargura era general* entre los jefes de Gobierno de los Estados de la Entente.

Con una secuela fundamental: a principios de junio, los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de la Entente se entrevistaban con el general De Gaulle, al que pedían oficialmente la transferencia «a sus respectivos países de *todas* las competencias instituidas por el artículo 78 de la Constitución» francesa de 1958, y precisando «las condiciones» en que deseaban la transferencia. Gesto que, como afirmaban ante el general-presidente, no había sido «dictado *ni por el rencor ni por el desprecio*» hacia —mucho atención aquí— *el pueblo francés*²⁰.

Conclusión, en esta materia: la decidida actitud de Houphouët-Boigny de no seguir en el cuadro de las instituciones de la Comunidad arrastraba a los demás Estados del Consejo de la Entente, más a Mauritania, Togo y el Camerún²¹.

Con un par de particularidades resaltables en este dominio:

i) Mientras en el caso del Malí y de Madagascar las negociaciones con Francia versaban, a la vez, sobre el Acuerdo de independencia y sobre los Acuerdos de Cooperación—que habían de revertir a la Comunidad alguna competencia—, en el caso de los Estados del Consejo de la Entente las negociaciones se limitaban al asunto de la independencia, manteniendo la postura de la independencia *sin condiciones*²² y posterior negociación de los Acuerdos de Cooperación²³.

ii) Desaparición en los Acuerdos concluidos con los Estados de la Entente de toda referencia a la Comunidad.

¹⁹ Cf. GONDEC, *cit. ant.*, p. 76.

²⁰ Vid. la Nota de los cuatro Estados del Consejo de la Entente de 3 de junio de 1960. *Documentos*, Caracas, 1960, 2, p. 274.

²¹ En este punto, recordemos que tanto el Togo como el Camerún—territorios fideicomitidos—jamás han sido miembros de la Comunidad constitucional de 1958. Ahora bien; la mencionada Ley constitucional de 1960 establecía, como apartado 4.º del artículo 86, que «un Estado independiente no-miembro de la Comunidad puede, por medio de acuerdo, adherirse a la Comunidad sin dejar de ser independiente». Vid. VASAK, *cit. ant.*, p. 27.

²² Los Acuerdos de independencia de los Estados del Consejo de la Entente se concluían, en París, el 11 de julio de 1960.

²³ Hasta su admisión en las Naciones Unidas (firma sólo de Acuerdos de transferencia de competencias). Más peculiar era la decisión de Mauritania: no firmar Acuerdos de Cooperación hasta su independencia (posponiendo la firma hasta su admisión en la ONU). No obstante, por último, firma de Acuerdos de Cooperación subsiguientemente por todos esos Estados y Camerún. Vid. O'CONNELL, *cit. ant.*, p. 67.

c) Otra faceta «comunitaria» de la cuestión. Ahora bien, tras lo consignado en el apartado precedente, ha de indicarse que la cosa no era tan grave en otros medios africanos. Por ejemplo, entre los Estados del ex Africa Ecuatorial Francesa. La República Centroafricana, el Chad, Gabón y el Congo-Brazzaville se alineaban con la tendencia del Malí y de la República Malgache, quedando asociados a la Comunidad ²⁴.

5) *Singularidades de la Comunidad «renovada»*. Citemos las principales:

a) Su origen jurídico: puede pensarse en el 18 de julio de 1960, fecha de la Ley en la que el Parlamento galo daba su aprobación a los Acuerdos por los cuales la Federación del Malí y la República Malgache afirmaban solemnemente —el 22 y el 27 de junio, respectivamente— su participación en la Comunidad ²⁵.

b) Su naturaleza: «*nueva forma de Comunidad, Comunidad a la vez mantenida y renovada*». Son expresiones del primer ministro de Francia en el debate sobre la revisión constitucional. Se hablaba de Comunidad «*bajo una forma nueva*» —por el secretario francés de Estado para las relaciones con la comunidad, en 1960—, de una *II Comunidad*, de «*Communauté 'seconde manière'*», etc.

Facetas de esto:

i) Ser una estructura basada en la *solidaridad entre Estados*. Aspectos:

a) El toque de la *solidaridad*. Puede verse en lo que decía el primer ministro de Francia, a principios de junio de 1960: «Ciertamente, con relación a las reglas fijadas en 1958, esta [nueva Comunidad] comporta para [los Estados miembros] *cambios importantes*. Pero en esta *Comunidad nueva*, donde la vocación confederal ²⁶ está más acentuada que en la Comunidad [creada] en 1958, se entiende que conti-

²⁴ Los Acuerdos de Francia con la República Centroafricana, el Chad y la República del Congo-Brazzaville sobre transferencia de competencias de la Comunidad son del 12 de julio de 1960. Véanse, asimismo, los Acuerdos de 12, 13 y 15 de agosto con la República Centroafricana, el Congo-Brazzaville y el Chad sobre las condiciones de participación en la Comunidad.

²⁵ Desde esta óptica, ha de tenerse presente el desencadenamiento de la catarata de independencias en el Africa Negra francesa. Así: 20 de junio de 1960, Malí (el hoy Malí, más Senegal); 26 de junio de 1960, República Malgache; 1 de agosto de 1960, Dhomey; 3 de agosto, Níger; 5 de agosto, Alto Volta; 7 de agosto, Costa de Marfil; 11 de agosto, Chad; 13 de agosto, República Centroafricana; 15 de agosto, Congo-Brazzaville; 17 de agosto, Gabón; 28 de noviembre de 1960, Mauritania. Aparte, las independencias de Togo y Camerún, producidas también en este año. Véase *Commonwealth Survey*, Londres, COI, 1960, pp. 1208-1209.

²⁶ O'Connell habla del dudoso empleo de la expresión «confederal» en este discurso. Cons. O'CONNELL, *cit. ant.*, p. 77.

núan las instituciones al mismo tiempo que una voluntad de política coordinada. Afirmando, no sólo entre Francia y los nuevos Estados, sino entre *todos* los Estados de la Comunidad, *una solidaridad* que es *la característica* de esta Comunidad»²⁷.

β) El toque *entre Estados*. Puede verse en lo que decía, en julio de 1960, el secretario de Estado para las relaciones con la Comunidad: «Debido a que los Acuerdos Francia-Estados africanos no traducen solamente una unión de intereses ... hemos conseguido mantener, bajo una forma nueva, la Comunidad. Esta subsiste bajo la forma de una *Unión de Estados independientes*.» Y advertía que los «juristas se aprestarían a calificarla según las categorías del Derecho internacional», mientras él se concentraba en demostrar *la realidad*...²⁸

ii) Ser una estructura de carácter *convencional*²⁹, *contractual*, *internacional*. Es decir, Comunidad basada en Acuerdos entre Estados soberanos. A este respecto, recuérdese que el último apartado del artículo 86, introducido por la Ley constitucional de 1960, establece: «La situación de estos Estados en el seno de la Comunidad está determinada por los *Acuerdos* concluidos a este efecto»... Y, en esta dirección, es de recordar cómo, en enero de 1960, el vicepresidente del Consejo del Chad se expresaba —se adelantaba a esa línea— de manera explícita. Así³⁰: «Nuestras relaciones con Francia resultan del *consentimiento mutuo*. Somos una Comunidad *libremente estructurada y aceptada por cada uno de los Estados*. Francia ... no es más que un Estado de esta Comunidad... El ejercicio de nuestra soberanía se hace *en común*. Por tanto, un africano puede representar a esta Comunidad como un ministro francés puede hablar en nombre de esta misma Comunidad.»

Y, tomando como muestra los Acuerdos concluidos con el Malí y con Madagascar, tenemos un complejo de Convenciones, a desglosar así: α) Dos Acuerdos particulares: aa) Uno, de transferencia de competencias. bb) Otro, de pertenencia a la Comunidad, reconociendo como presidente de la misma al presidente de la República Francesa, y no participando ya en el Consejo Ejecutivo, ni en el Senado de la Comunidad, ni habiendo ya una ciudadanía común. β) Acuerdos de Cooperación: en política exterior; defensa; materias primas y pro-

²⁷ Vid. el texto en O'CONNELL, *cit. ant.*, p. 76.

²⁸ Cf. O'CONNELL, *cit. ant.*, p. 77.

²⁹ Vid. GONIDEC, *cit. ant.*, p. 76.

³⁰ Se trataba de que la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África discutía el derecho de este vicepresidente a hablar en nombre de Francia como delegado de la Comunidad. Y el vicepresidente replicaba con las palabras recogidas en el texto. Cons. O'CONNELL, *cit. ant.*, p. 76.

ductos estratégicos; cuestiones monetarias, económicas y financieras; justicia; enseñanza superior; transportes marítimos y aéreos; telecomunicaciones. γ) Pues bien, de este sistema de Acuerdos se ha dicho que «la aceptación por el país colonizado de cooperar sobre la base de ciertas modalidades fijadas en los [Acuerdos bilaterales] era la *contrapartida* al reconocimiento de su independencia por el Estado colonial. Las dos cosas estaban ligadas. De ahí una cierta sospecha respecto a la Cooperación»³¹.

c) Componentes. Pequeño número³²: Francia, Senegal³³, la República Malgache, Congo-Brazzaville, Chad, Gabón y República Centroafricana. Siendo sus dos pilares, a juicio del mentado L'Huilier, Madagascar —que se daba cuenta de su relativa vecindad de un Asia congestionada— y el Senegal —de pasado «privilegiado».

d) Organos comunes, no basados ya en las disposiciones de la Constitución francesa, sino *en la voluntad de varios Estados soberanos, partes en un contrato*³⁴.

i) El presidente de la Comunidad que —como en la fase precedente— era el presidente de la República Francesa. Advirtiéndose que ese reconocimiento del título de presidente de la Comunidad no limitaba la independencia de cualquiera de los componentes africanos de la Comunidad en mayor grado que el reconocimiento del título de jefe de la *Commonwealth*, en la persona de la reina de la Gran Bretaña, la independencia de Nigeria, por ejemplo. El mismo presidente de la República Senegalesa —Léopold S. Senghor— declaraba: «Hemos creado con Francia *vínculos de igualdad en la Cooperación. Somos tan libres en la Comunidad como otros en la 'Commonwealth'*».

³¹ Aunque una advertencia: siguiendo a estudiosos del tema, como LIGOT, GONIDEC, etc., «la comparación de los Acuerdos muestra evidentemente que su contenido no ha sido influido por la época de su conclusión». Vid. GONIDEC, *cit. ant.*, p. 76.

³² De ahí que el citado L'Huilier se haya referido a «la Comunidad contractual y reducida...».

³³ No se olvide que el estallido de la Federación del Malí, en agosto de 1960, hacía que sus dos componentes tomaran orientaciones distintas: el Senegal, orientado hacia su permanencia en la Comunidad; la República del Malí, hacia la denuncia de los Acuerdos con Francia y hacia el abandono de la Comunidad.

³⁴ Desde luego, es fácil de comprender que las adiciones de la revisión constitucional de 1960 hacían caducas la mayoría de las disposiciones del título —el título XII— sobre la Comunidad. Vid. DEBAY, *cit. ant.*, p. 79.—Los diferentes órganos de la Comunidad constitucional dejaban de existir sin haber sido *expresamente suprimidos*: la desaparición del Senado de la Comunidad resultaba de una carta del primer ministro al presidente del Senado, de 18 de marzo de 1961; la desaparición del Tribunal Arbitral, de la dimisión de sus miembros hecha al presidente de la República, el 13 de julio de 1961. Vid. LOUIS TROTABAS: «Tableau général des institutions constitutionnelles de la V^e République», en *Encyclopédie Française*, tomo *L'Etat*, *cit. ant.*, p. 238. Vid. también ELLIOTT y SUMMERSKILL: *A Dictionary of Politics*, Penguin, 1966, p. 145.

ii) Una Conferencia periódica de jefes de Estado y de Gobierno. En una Comunidad de Estados soberanos e iguales, no se concibe un Consejo *ejecutivo*, sino un órgano con la misión de *concertar*. Y, así, la Conferencia, bajo la presidencia del presidente de la Comunidad, tenía por objetivo «*concertarse sobre los problemas esenciales*».

iii) Un Senado interparlamentario *consultivo*: constituido por los delegados de las Asambleas legislativas de los Estados de la Comunidad, las cuales tienen —por ejemplo, según los Acuerdos de Cooperación con el Senegal, Madagascar y los cuatro Estados de la ex Africa Ecuatorial Francesa— *la facultad*, y no *la obligación*, de enviar una delegación.

iv) Comités especializados de ministros y de expertos.

v) Más un procedimiento de conciliación y de arbitraje, con un Tribunal de Arbitraje (a conocer de los conflictos surgidos de la aplicación de los Acuerdos entre Francia y otro Estado miembro de la Comunidad). Se trata de la Convención de 22 de junio de 1960 sobre Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, firmada por Francia, la República Malgache y la Federación del Malí y abierta a la adhesión de otros Estados de la Comunidad. Resultado: establecimiento de una Comisión de Conciliación formada por dos delegados de cada Parte, que habría de formular recomendaciones dentro de un plazo de seis meses, etc.; si las recomendaciones dirigidas a las Partes no conducían a un arreglo, el arbitraje resultaba de un *compromiso* o de una solicitud *unilateral*, y, en defecto de acuerdo entre las Partes, la jurisdicción se constituía por árbitros nombrados de antemano —por cada Estado— y un árbitro-superárbitro (O'Connell).

6) *Valoración de la Comunidad «renovada».*

a) Desde el punto de vista jurídico-político.

i) Una posición puede estar representada por T. Filesi. Este estudioso de la problemática africana califica la Comunidad contractual de «*innovación verdaderamente revolucionaria en la historia [de] Ultramar de Francia*»³⁵.

ii) Otra postura. Teóricamente, se trata de un *fenómeno confederal*. Por ejemplo, para el ya citado Flory, la fórmula de la Comunidad de 1960 se emparenta con el tipo de asociación producida después de la secesión de las Colonias en el seno de una Confederación de Estados³⁶.

³⁵ Cf. TEOBALDO FILESI: *Evoluzione storico-politica dell'Africa*, Como, Cairoli, 1967, p. 77.

³⁶ Vid. FLORY, *cit. ant.*, p. 68.

iii) Ejemplo de *asociación «sui generis» de Estados*: forma de cooperación de Estados independientes, por medio del consentimiento y sobre bases de igualdad y en la que se dan una serie de relaciones, algunas más íntimas que otras. Así opina Ian Brownlie³⁷.

iv) La línea de la incertidumbre. Por ejemplo, en 1962, un especialista como Bishop señalaba que era demasiado pronto para estar seguro de si se iba a establecer en la antigua área colonial francesa un tipo de cooperación entre Estados análogo al de la *Commonwealth*. Concretamente, en el fenómeno de la Comunidad salida de la Constitución de 1958 y la modificación de 1960, era *incierto* la amplitud de la cooperación—*continuing cooperation*—de los Estados miembros—Estados independientes—dentro del entramado comunitario³⁸.

v) La línea del escepticismo. Así, Marcel Merle. Este oteador de la vida internacional sostiene lo siguiente: «En estricto derecho, las relaciones entre Francia y los antiguos miembros de la Comunidad no se distinguen de las relaciones diplomáticas normales que pueden mantener entre sí Estados extranjeros»³⁹.

b) Desde el punto de vista práctico—de la efectividad—estamos ante muchas cosas:

i) Para juristas estudiosos del fenómeno contemporáneo de la organización internacional, como C. A. Colliard, nos encontramos ante una «seudocomunidad *sin existencia verdadera*»⁴⁰. (En esta ruta, se indica cómo ninguno de los órganos colegiales de la Comunidad fue puesto en marcha, etc.) Es la misma concepción de Gonidec, conocido preocupado por el orden del mundo africano. A su entender, esta Comunidad, como la precedente, «*caía en el olvido antes de haber tenido tiempo de funcionar*»⁴¹.

ii) Para otros, desde la perspectiva del fenómeno regional, la Comunidad ofrece notables realizaciones en dos sentidos: α) Una: el haber mantenido, tras la independencia, los vínculos económicos Metrópoli-Colonias. β) Otra, y más llamativa: el hecho de que la vinculación Francia-Africa no ha sido la de Imperio en el sentido de Colonias vinculadas solamente a la Madre Patria—como los radios de una rueda al eje—, sino de unidades políticas vinculadas entre sí⁴².

³⁷ CONS. IAN BROWNLIE: *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, 1966, p. 71.

³⁸ Cf. WILLIAM W. BISHOP: *International Law*, Boston-Toronto, Little, 1962, p. 232.

³⁹ CONS. MERLE, *cit. ant.*, p. 168.

⁴⁰ Vid. COLLIARD, *cit. ant.*, p. 123.

⁴¹ Cf. GONIDEC, *cit. ant.*, p. 76.

⁴² Vid. BRUCE M. RUSSETT: *International Regions and the International System. (A Study in Political Ecology)*, Chicago, Rand McNally, 1967, pp. 140-141.

iii) Para unos terceros, seguidores de la evolución del Africa Negra, cual Debay, con la política francesa de 1960, se hundía una construcción franco-africana a la que *no había sido posible dar vida*, pero a la que no reemplazaba ninguna otra constitución⁴³. En este marco podemos situar, asimismo, al citado Filesi. Según él, con las secuelas de la revisión constitucional de 1960, se disolvía *un grande disegno* y «una gran fuerza material y moral».

iv) Para otros, duros críticos de la marcha de los negocios africanos, como Saint-Paulien, la trayectoria de los acontecimientos de 1960 se engloba bajo el epígrafe general de «*dimensión de Europa: el reino del miedo y de la locura*», y hablándose de «la enormidad de los errores cometidos en Africa [por el Gobierno francés] desde 1958»⁴⁴.

v) En fin, algún autor, enfocando la dinámica de la Comunidad Francesa en 1960, ha ido hasta hablar de «ensalada»⁴⁵, donde únicamente los especialistas llegaban a orientarse⁴⁶. He aquí cómo se describía la situación por este autor: «Catorce Estados [del Africa Negra] tienen con la antigua Metrópoli relaciones muy diferentes. Siete no tienen que ver nada con la Comunidad. Cuatro o cinco de ellos aceptan el mantenimiento de guarniciones francesas en su territorio, pero no la noción de defensa común. Otros seis forman parte de una *Comunidad-rabadilla (sic)*, convertida en algo sin interés, salvo que comporte Acuerdos de defensa. Dos Estados no aceptan *nada de nada*. Los dos antiguos Territorios bajo mandato (*sic*) —Togo y Camerún— mantienen contratos con Francia, pero contratos diferentes»...

C) Conclusión

Algunos motivos del fracaso de la política francesa en la forja de la Comunidad⁴⁷.

1) En primer lugar, la Comunidad «no representaba el resultado de un desarrollo lógico y gradual, sino *un remedio extremo a soluciones extremas*».

⁴³ Vid. DEBAY, *cit. ant.*, p. 80.

⁴⁴ Cf. SAINT-PAULIEN: *La «contre-révolution» africaine*, París, Éditions France-Empire, 1967, p. 40.

⁴⁵ Cf. AUPHAN, *cit. ant.*, pp. 212-213.

⁴⁶ En esta coyuntura, es de subrayar cómo se ponía de relieve *el desorden en las palabras y en las ideas*. Por ejemplo, «¿cómo no ve la Metrópoli—cuyo Ejército lucha... en Argelia—que la independencia del Africa Negra, para una opinión que ignora la diferencia de situaciones, lleva consigo fatalmente la del Africa magrebina, mucho más evolucionada?». Vid. AUPHAN, *cit. ant.*, p. 212.

⁴⁷ Cons. FILESI, *cit. ant.*, pp. 77-78, y MERLE, *cit. ant.*, pp. 168-169.

2) En segundo lugar, nótese que la Comunidad había nacido con la «tara» de un pasado viciado de *imposiciones*, que el rápido proceso de descolonización había revelado como algo inaceptable.

En ese marco de tara-imposiciones, pueden encuadrarse:

a) *La actitud de los dirigentes franceses ante la solución de la independencia*: considerada siempre como *un mal menor*, cuando no *una catástrofe*.

Pero he aquí que la independencia terminaba por alcanzarse: bien por la fuerza (Indochina y Africa del Norte), bien por la negociación (Africa Negra). De lo que resultaba: *i)* Del lado de los países de Ultramar, un sentimiento de victoria frente a la antigua Metrópoli. *ii)* Del lado de Francia, una impresión de derrota y de abandono.

b) *El tono de las fórmulas institucionales propuestas por el Gobierno galo*: tener siempre el carácter de soluciones «concedidas» a los países de Ultramar y no discutidas libremente con ellos.

Es por lo que, a los interlocutores ultramarinos de Francia, tales construcciones jurídicas les han parecido —frecuentemente— procedimientos *détournés* «para atenuar los efectos de la independencia».