

# LA COMUNIDAD FRANCO-AFRICANA

RENÉ DE LACHARRIÈRE,  
*de la Universidad de Caen*

## I

YA QUE la dominación colonial fue condenada, parecería normal que la independencia de los países de ultramar se desarrollara normalmente. Sin embargo, desde hace tres lustros, todos los esfuerzos de Francia en apariencia trataban de evitar este desenlace recurriendo a diversas fórmulas inspiradas ya en la asimilación, ya en el federalismo, para organizar las relaciones con sus antiguas colonias o protectorados.

La asimilación o absorción corresponden a un antiguo sueño de la ideología francesa. Se le puede considerar como la solución perfecta del problema colonial, puesto que acaba con toda sujeción no igualitaria sin amputar nada al patrimonio de la metrópoli, y produce más bien una especie de ampliación de ésta. Al mismo tiempo, la emancipación que ofrece se beneficia dentro del marco de un gran Estado, con civilización muy desarrollada. Desgraciadamente, no es practicable más que dentro de límites bastante restringidos. La política de unidad nacional a la que invita a los nuevos ciudadanos descansa de hecho sobre una homogeneidad sociológica y un profundo sentimiento de la unidad. Mas si la asimilación se lleva demasiado lejos o demasiado de prisa, y se ordena sin que corresponda a una fusión real, su aparente perfección jurídica no será tomada como efectiva ni por la población de ultramar que se ve reunida a un estado al que no considera como propio, ni por la metrópoli, a la que repugna verse políticamente invadida por, o más bien sumergida en, elementos extraños a su tradición y a su espíritu.

Por estas razones, sólo la asimilación completa pero limi-

tada geográficamente y aplicada a los departamentos de ultramar (Martinica, Guadalupe, Reunión, Guayana) ha podido constituir hasta la fecha una solución relativamente estable, y que ha sobrevivido a la Constitución de 1946. Por el contrario, una media asimilación intentada por la Cuarta República respecto al África Negra, a Madagascar y a otros territorios, tales como Argelia, tenía que acabar en un callejón sin salida. Atribuyendo a todos los ciudadanos francesa, pero retrocediendo inmediatamente ante las consecuencias de su principio, Francia organizó diversas formas no igualitarias en el mecanismo electoral. En ningún momento la Francia metropolitana tuvo conciencia de que debía efectivamente repartir el poder con los representantes de ultramar respecto a las decisiones más importantes de su política internacional, interior o financiera. Con estas medidas la teoría se volvía inofensiva y perdía inversamente su valor de emancipación y su atractivo. Además, aun suponiendo la más franca y completa asimilación, ésta tropezaría con las aspiraciones particulares de los países integrados; con la reivindicación de sus intereses propios y de su originalidad; y, también, con el deseo natural dentro de la élite autóctona de detentar el poderío local.

Frente a estos obstáculos, la tendencia asimiladora se replegó hacia el federalismo, quien recibió una herencia de contenido afectivo y con seducción teórica. Al dejar en un primer escalón las diversidades y las autonomías, el federalismo llegaba a un nivel superior y salvaba la cohesión y la unidad de conjunto. La desigualdad del régimen colonial sería abolida, pero sin recurrir a una fusión artificial e imposible; también se evitaba la ruptura de una secesión.

Sin embargo, de hecho, el federalismo no posee la milagrosa virtud de hacer desaparecer los problemas con sólo repartirlos en dos planos. En el primer lugar, la autonomía local llega justamente hasta abarcar aquellas competencias que más inquietan a los europeos instalados en territorio colonial y a los intereses metropolitanos: orden público, derecho fiscal, derecho de personas, legislación social, etc. En su centro, el federalismo implica una repartición del poder que la

metrópoli consentiría en las materias más importantes para el destino de una nación: política extranjera, defensa, afectación de recursos comunales.

Por lo tanto, no es sorprendente ver repetirse el proceso que habíase inspirado en la asimilación e invocado su virtud, pero rehusando sus consecuencias, para después destruir con reacción instintiva las probabilidades de éxito que se le atribuían. La misma fatalidad parece jugar contra el federalismo y lleva a la metrópoli a desear un control más o menos disimulado respecto a las autonomías locales y, sobre todo, a conservar, bajo una mera apariencia de participación, su propio poder decisorio. Puesto en marcha, y ya deformado por la desigualdad, el federalismo pierde evidentemente la posibilidad de conseguir una adhesión durable y sincera de los países sojuzgados.

La Constitución de 1946 había resentido la influencia de una tendencia federalista que había servido de acompañamiento a una dirección dictatorial. Esta tentativa se aplicó entonces a los Estados que habían estado bajo el protectorado; es decir, a los de la antigua Indochina Francesa, lo mismo que a Túnez y Marruecos. La Unión Francesa reunía, en una sociedad que algunos habían pensado que era federal, tanto a la República como a estos estados; pero no conservaba de esta inspiración federal más que un aparato consultivo adjunto a la autoridad francesa. Se puede imputar este fracaso a diversas causas, ya que nada se hizo para aplicar el plan constitucional ni a Túnez ni a Marruecos; y en Indochina el antagonismo de las tendencias políticas se adicionó al conflicto de las competencias nacionales. El mismo gobierno francés había reconocido su error; varios ajustes hechos por vía de acuerdos o resoluciones comunes por el Consejo Supremo hubieran admitido la independencia y la igualdad de los estados de la Unión Francesa; mas el destino de ésta, y de hecho, se había tajado en épocas anteriores.

Bajo influencias idénticas, la Constitución de 1958 y sus primeros textos secundarios renovaron una línea de pensamientos muy parecida a la de 1946. El problema ya no concernía solamente a los estados del Protectorado que eran independientes; también concernía a los territorios de ultramar,

principalmente el África Oriental y Ecuatorial Francesa, así como Madagascar. La ley fundamental del 23 de junio de 1956 había otorgado cierta autonomía nacional dentro del marco de la República. La reivindicación nacional ya había surgido pero de una manera que se juzgaba indecisa y, consecuentemente, se subestimó tal y como se había hecho anteriormente con los Protectorados. Las tesis federalistas desarrollaron para esos territorios sus más amplios planes; pero la inevitable preocupación de sustraer la metrópoli a las exigencias de la doctrina oficial hizo que se encontrara otro arreglo para mantener la autoridad francesa y de hecho mantener la desigualdad.

Este paralelo no se sostuvo hasta el final porque la Comunidad sufrió una profunda transformación que modificando completamente su naturaleza —y tal como ocurrió con la Unión Francesa—, la llevó a un punto en donde los errores iniciales casi finiquitaron toda esperanza.

La revisión ordenada por la ley del 4 de junio de 1960 no tiene más que la apariencia de una enmienda; varias adiciones añadidas al texto de la Constitución suavizan las reglas iniciales. El antiguo edificio no está destruido, pero se ha abandonado; y la nueva construcción que lo reemplaza se funda en un principio antinómico, consecuencia de un cambio asaz completo en las costumbres, las tendencias y los procedimientos de la política metropolitana.

Más que dos etapas en la evolución de un mismo sistema, hay que considerar, bajo una única denominación, dos fórmulas sucesivas que encarnan la Comunidad. La primera se esforzó por conservar a los países de ultramar dentro de una red de instituciones dirigidas por las autoridades metropolitanas. La segunda, que se funda en la independencia de los estados, se apoya en su voluntaria cooperación, y más todavía, se cifra en un futuro concurso de voluntades.

#### LA COMUNIDAD DE 1958

La Constitución del 4 de octubre de 1958 reconoce en su preámbulo el principio “de la libre determinación de los pue-

blos”; pero hace un esfuerzo para evitar el deslizamiento hacia la independencia, representando a ésta como una ruptura a la que se opone el pertenecer a la Comunidad. Abre una alternativa inicial a los territorios de ultramar por medio del referéndum constitucional del 28 de septiembre de 1958: dándose por entendido que un voto negativo de su parte se interpretaría como una voluntad de secesión. La independencia queda accesible después a los estados miembros de la Comunidad, en virtud del artículo 86. Este prevé, como método para obtenerlo, una resolución de la asamblea legislativa de ese estado, confirmada por un referéndum local. En el mismo artículo se precisa que el estado ya independiente “cesa por ese hecho de pertenecer a la Comunidad”. Estaba claramente indicado al mismo tiempo que la elección excluía toda esperanza de ganar por los dos lados, ya que la asistencia que Francia prestaría se reservaba a los estados de la Comunidad.

La posibilidad de secesión tomaba así el efecto de un contrapeso a las disciplinas de la Comunidad; y esta última, para sus promotores, encontraba amplia justificación para mantener a los estados de ultramar dentro de cierta dependencia.

Por otra parte, al disponer que los países de la Comunidad contribuirían al cuerpo encargado de elegir presidente de la República Francesa, presidente de la Comunidad, éste recibía ciertos atributos de autoridad común. Esta calidad, más bien teórica, pero reforzada por el prestigio personal del jefe del estado, llevó a imaginar una especie de federalismo presidencial que hubiera tenido la ventaja de asegurar plenamente la unidad de dirección, sin restringir el poder de la metrópoli encarnado en la misma persona.

De esto resulta que la Comunidad, en este estado, integra las autonomías locales en un conjunto fuertemente trabado bajo la dirección de las autoridades francesas.

Los territorios de ultramar que decidieron favorablemente el referéndum, recibieron según el artículo 76 de la Constitución la facultad de elegir dentro de un plazo de cuatro meses, entre el estatuto de departamento de ultramar, el de territorio de ultramar, o el de estado miembro de la Comunidad, este último formado por ellos mismos, ya solos o en grupo. Nin-

la enseñanza superior, la organización general de transportes exteriores y comunales, la organización general de las telecomunicaciones.

El que una materia quedase dentro del dominio de la Comunidad no implicaba necesariamente que fuese sometida a una autoridad única, reteniendo a este respecto la totalidad del poder. Las competencias de la Comunidad podían suponerse ejecutadas por cada uno de los estados miembros, según las diversas reglas de cooperación, o los diferentes procedimientos para armonizar las decisiones. De hecho se ha seguido la tendencia más centralista, reteniendo para la Comunidad todas las competencias enumeradas en párrafo anterior y dejándolas casi enteramente bajo una dirección única.

Sin entrar en los detalles de una reglamentación actualmente caduca, se debe mencionar la unidad del ejército y de su mando, afirmada por decisión del 9 de febrero de 1959; el poder de proclamar el estado de emergencia y así suprimir, de los gobiernos de los estados miembros, las responsabilidades de orden público, según la decisión del 14 de mayo de 1959; el servicio de seguridad exterior de la Comunidad, que queda fuera de la autoridad de los gobiernos locales.

En el dominio económico, lo perteneciente a la zona del franco lleva —conforme a las decisiones del 12 de junio de 1959— la facultad del ministro encargado de la moneda y de la política económica y financiera común de reglamentar los cambios, así como la repartición de bienes y divisas. Una decisión de la misma fecha sostiene dentro de la Comunidad la libre circulación —con entrada libre en las aduanas— de productos originales y que proceden de un país miembro; las derogaciones, las concede el ministro encargado de la política económica y financiera común. Una decisión del 14 de abril de 1959 publica una lista de materias primas consideradas como estratégicas; y por otra decisión del mismo día se sujeta a la aprobación de las autoridades centrales su exportación, o la autorización para explotarlas.

Se puede citar, además, el control de la justicia, asegurado por la vía de la casación, gracias a una decisión del 12 de junio de 1959; también el derecho de gracia reservado al presiden-

te de la Comunidad por decisión del 24 de abril. En fin, los transportes exteriores, por decisión del 14 de abril, fueron sometidos a las autoridades de la Comunidad que los dirigen y los coordinan por completo.

Todas estas medidas contribuirían normalmente a establecer una construcción federal, si no fuera resultado de decisiones presidenciales emitidas por el jefe del estado francés, como presidente de la Comunidad; y si éstas no dejaran entrever la concentración casi completa de los poderes comunales en provecho de las autoridades de la República Francesa.

La Constitución no imponía una unidad tan estrecha; tampoco anunciaba el poder dirigente conservado por la República Francesa sobre el conjunto de la Comunidad. Si el artículo 80 dispone que el presidente de la República presida y represente a la Comunidad, esta fórmula no implica, por sí misma, competencias precisas. La Constitución de 1946 atribuía la presidencia de la Unión Francesa al Presidente de la República, sin que se le hubieran agregado los poderes que limitan los derechos de los estados asociados. La reina de Inglaterra también es el jefe de la Comunidad Británica, con aprobación de la India, que niega a este título toda consecuencia.

La presidencia de la Comunidad es, sin embargo, lo que ha servido de instrumento y de justificación para poner las competencias comunes bajo la dependencia de las autoridades de la República. La operación se desarrolló en dos etapas: una marcada por la promulgación de las leyes orgánicas, la otra por las decisiones presidenciales propiamente dichas.

A falta de poderes atribuidos directamente al presidente de la Comunidad por la Constitución, éste ha beneficiado —como jefe del gobierno en el período transitorio— de la habilitación temporal prevista por los artículos 91 y 92, y así impulsar las nuevas instituciones. Como la Constitución reenviaba a las leyes orgánicas el detalle de las facultades del Consejo Ejecutivo, el Senado o la Corte de Arbitraje, la ley orgánica relativa acaparó este dominio y permitió al jefe del gobierno atribuirse, como presidente de la Comunidad, todas las competencias que juzgó útiles para el futuro. El funcio-

namiento del Consejo Ejecutivo, y en menor escala el del Senado o el de la Corte de Arbitraje, quedan pues sometidos al poder presidencial, cuya preponderancia va a caracterizar toda la organización de la Comunidad.

El Consejo Ejecutivo se presenta como el elemento más importante de la Comunidad bajo el punto de vista político; pero es también el que tiene la mayor incertidumbre dentro de la Constitución. El artículo 82 fija su composición: bajo las presidencias del presidente de la Comunidad, del primer ministro de la República Francesa, de los jefes del gobierno de cada uno de los estados miembros y de los ministros encargados de negocios comunes. Quedan en la sombra las reglas capitales de la deliberación y de la decisión, lo mismo que la designación y control de los ministros encargados de los negocios comunes. En lo concerniente a la competencia, se concreta a decir que el Consejo Ejecutivo "organiza la cooperación de los miembros de la Comunidad en el plano gubernamental y administrativo".

El decreto del 19 de diciembre de 1958 contiene la ley orgánica sobre el Consejo Ejecutivo. Se apoya en las indicaciones anteriores y las estabiliza por medio de un mecanismo dominado por el presidente de la Comunidad. Sólo la decisión de éste puede variar la composición del Consejo, incluyendo a cualquier miembro de la Comunidad (art. 3). Es él quien convoca al Consejo y le fija el orden del día de modo discrecional (art. 2). A él toca designar a los ministros encargados de negocios comunes (art. 3) y él es quien controla la marcha de la política común (art. 10). Ya no es solamente el responsable de los compromisos de la República, como estaba previsto en la Constitución; es ya la autoridad que "vigila el respeto a la Constitución, a las leyes orgánicas de la Comunidad, a los acuerdos de la Comunidad, a los decretos de la Corte de Arbitraje de la Comunidad y a los tratados y acuerdos internacionales que comprometen a toda la Comunidad". No se ve cómo sería posible vigilar el buen comportamiento de esta última sin una autoridad superior a la de todos los estados. Finalmente, la actividad del Consejo Ejecutivo es absorbida por la dirección presidencial, ya que el Consejo

“conoce las cuestiones de la política general de la Comunidad” (art. 4), pero es el presidente quien “formula las medidas necesarias para la dirección de los negocios comunes y vigila su ejecución” (art. 5, párrafo 2). Del acercamiento de estas dos fórmulas se llega a la conclusión de que uno es el que debe discutir y otro es el que decide, además de dirigir la ejecución.

El Senado de la Comunidad está compuesto por los delegados que el Parlamento de la República y las Asambleas Legislativas de los otros miembros de la comunidad por sí mismos escogen. No recibe de la Constitución más que atribuciones consultivas en las materias enumeradas por el art. 83, salvo sobre aquellas delegaciones —poco probables— que le confirieran los estados miembros. Un poder real sólo le queda respecto a las revisiones constitucionales relativas al funcionamiento de las instituciones comunes. Lejos de ser una asamblea federal, dotada de competencia legislativa superior a la de la República y de los estados miembros, su importancia política es bastante reducida. Por lo tanto, la preponderancia presidencial no tiene necesidad de afirmarse. Sin embargo, un segundo decreto del 19 de diciembre de 1958, que promulgaba la ley orgánica del Senado de la Comunidad, amplía los poderes del Presidente sobre el funcionamiento de esta asamblea previendo que será llamada para dilucidar las cuestiones que el Presidente le presente para su examen (arts. 18, 19, 21 y 22) y que será él quien decida las prioridades en su orden del día (art. 12).

La Constitución no hace más que nombrar a la Corte de Arbitraje en el art. 84, la cual deberá estatuir sobre los litigios de los miembros de la Comunidad. Mas su carácter jurisdiccional la pone enteramente a salvo del Presidente. El tercer decreto del 19 de diciembre de 1958 promulgando la ley orgánica sobre la Corte de Arbitraje de la Comunidad dispone que sus miembros serán nombrados por el Presidente (art. 6); éste debe aprobar el reglamento procesal (art. 28); sólo él puede pedirle dictámenes consultivos, que no son publicados y que reserva para su uso exclusivo (arts. 5 y 27).

El conjunto de estas disposiciones de los decretos del 19

de diciembre de 1958 corresponde a la idea de una presidencia de la Comunidad que, a pesar de ser confiada a la misma persona, se independizaría de la presidencia de la República y se ejercería sobre un plano superior al de todos los Estados componentes. En realidad, si esta justificación ha podido contribuir a la afirmación del poder presidencial, esto le ha sido negado por el ejercicio mismo de este poder, lo que ha acentuado la confusión entre la autoridad de la República y las funciones dirigentes de la Comunidad.

La presidencia de la Comunidad se desprende formalmente en su ejercicio de la presidencia de la República, por la abstención del refrendo ministerial, que la Constitución ordena, salvo excepción, para los actos del jefe del estado. En un régimen parlamentario clásico, el refrendo tendría por efecto ligar a un jefe de estado no responsable con la política llevada por un gobierno responsable; por consiguiente, atemperar más o menos completamente la efectividad del poder del Presidente de la República. La ausencia del refrendo por parte de la Comunidad libera el poder personal del Presidente. Esta simple formalidad, indispensable en un caso y no en el otro, explicaría una honda diferencia que corresponde en la práctica a dos autoridades diferentes: la una de la República, la otra de la Comunidad.

Mas en este régimen emanado de la Constitución de 1958 es imposible reconocer a esta regla del refrendo una importancia decisiva. Además de que cierto número de actos del presidente de la República no están sujetos a su uso, en virtud del art. 19, el gobierno —en apoyo de una voluntad parlamentaria— no representa políticamente una autoridad distinta de la del jefe del estado. Así es cuando menos como se ha aplicado la Constitución hasta hoy; los miembros del gobierno hanse convertido en los colaboradores del presidente y actúan bajo su autoridad. No existen, por lo tanto, normas que determinen la actividad del Presidente de la República y que lo separen de una voluntad presidencial que pueda expresarse de manera distinta en el seno de la Comunidad.

Resulta de esta constatación: que en la medida en que se encuentra la Comunidad bajo el poder personal del Presiden-

te, en virtud de los decretos antes citados, la autoridad que de él emana se confunde con la de la República y encarna en un mismo poder personal.

Sin embargo, esta confusión podría aún interpretarse como una especie de "unión personal" por parte de un jefe de Estado común, puente entre dos órdenes jurídicos que conservarían sus diversos órdenes. Mas las declaraciones presidenciales, tomadas después de las deliberaciones del Consejo Ejecutivo, en condiciones susodichas, han tenido por objeto prolongar en todos los dominios la anexión de la Comunidad a la República.

La unidad de la Comunidad en el plan internacional, ratificado por las decisiones del 9 de febrero y del 14 de abril de 1959, hubieran podido suprimir la competencia de la República en las relaciones exteriores y por sobre todos los estados establecer un servicio común de relaciones exteriores. Pero en este caso la República se exponía a la pérdida de su soberanía internacional, por poco que el poder presidencial se hubiese restringido a través de la evolución constitucional de la República o de la Comunidad. El mismo peligro amenazaba la independencia de la República dentro de la defensa conjunta para toda la Comunidad, decidida por decreto del 9 de junio de 1959; y con gravedad menos evidente, existía en la perspectiva de toda competencia común.

También por una serie de decisiones o decretos presidenciales, las competencias comunes fueron repartidas entre el primer ministro y los otros ministros de la República Francesa, cuyas atribuciones eran competentes. Gracias a esta calidad suplementaria los miembros del gobierno de la República se aseguraron el ejercicio de sus funciones en la Comunidad, sin que la República sacrificara, en favor de éste más amplio orden jurídico, ninguna de sus prerrogativas.

En resumen, todo el dominio de las competencias comunes permanece confiado a las autoridades gubernamentales de la República; tal y como ocurría en el régimen anterior a la Constitución de 1958, cuando los estados de la Comunidad no eran más que territorios de ultramar incluidos en la República. Estos estados han progresado un poco en la extensión de su

autonomía y en una participación más o menos consultiva sobre el ejercicio de estas competencias por medio del Consejo Ejecutivo. En cambio, han perdido su representación en el Parlamento de la República, lo que les aseguraba, en la época de las mayorías inciertas, una influencia a veces bastante apreciable sobre los gobiernos.

La ganancia neta de esta transformación para los territorios de ultramar descansaba, sobre todo, en la libertad obtenida; en la facultad de intitularse Estados, de darse una Constitución y de establecer un verdadero gobierno. Pero la dinámica de esta organización debía fatalmente llevarlos a reivindicar la igualdad y la independencia respecto de la República Francesa. La ficción jurídica de un federalismo encerrado en los poderes presidenciales no podía prevalecer mucho tiempo contra ese movimiento. La Comunidad aún no acababa de asentarse cuando tuvo que renunciar a su sostén y reconocer, esta vez, la independencia.