

LA COMUNIDAD FRANCO-AFRICANA

RENÉ DE LACHARRIÈRE
de la Universidad de Caen

II

La Comunidad en 1960

LA LEY CONSTITUCIONAL del 4 de junio de 1960 no anula ninguna disposición anterior, y el mismo edificio construido por edictos o por decisiones presidenciales, subsiste teóricamente para los Estados que se amolden a él. Pero de hecho este sistema ha caído en desuso ya que descansa sobre la alternativa de una integración autoritaria, o de una separación completa y más o menos hostil. A pesar de que la independencia puede intervenir aun dentro de las condiciones inicialmente previstas, y llevar consigo la secesión de la Comunidad, puede ser admitida en el seno mismo de la Comunidad, lo cual cambia completamente su naturaleza.

Sobre estas bases de independencia, las reglas de la Comunidad no pueden ya derivarse de la Constitución francesa, sino como resultado de convenciones entre la República y los otros Estados. Estas reglas así elaboradas, sostendrán seguramente la soberanía recién adquirida, y por consiguiente traerían modificaciones profundas en los órganos políticos de la Comunidad. En vez de servicios comunes concedidos por las autoridades de la República, los Estados los sustituirán por una cooperación que, aunque sea muy extensa, deberá recordar que se estableció libremente entre Estados jurídicamente iguales.

Esta transformación es el resultado de una operación jurídica compleja, cuya revisión constitucional no suministra más que un elemento. Los nuevos párrafos agregados al

artículo 86, permiten a un Estado de la Comunidad llegar a la independencia por la vía de acuerdos, sin dejar por este hecho, de pertenecer a la Comunidad. También permiten a un Estado independiente adherirse a la Comunidad por la vía de acuerdos, sin dejar de ser independiente. Esta asociación, aportada por el artículo 85, prevé que el capítulo XII de la Constitución ("Sobre la Comunidad") podrá ser revisado gracias a los acuerdos concluidos entre todos los Estados de la Comunidad. El nuevo artículo 85 todavía no ha tenido aplicación y los acuerdos aceptados y basados sobre el artículo 86 permiten no usarlo. La concesión de la independencia dentro de la Comunidad y a los Estados que la han obtenido sucesivamente, ha dado lugar a una serie de actos llamados: *acuerdos de transferencia, acuerdos particulares, acuerdos de cooperación o convenciones*, cuando se trata de actos bilaterales; *convenciones o acuerdos multilaterales*, cuando se trate de actos aceptados inicialmente por la República con la Federación del Malí y con Madagascar, pero siguen abiertos a otras adhesiones. Estas distinciones no carecen de sutileza, tal como las etapas parlamentarias que tenían lugar después de firmarse los acuerdos. Haría uno mal en querer apegarse a una clasificación formal, lo mismo que considerar como fundamental la distinción entre actos bilaterales o multilaterales, ya que la República Francesa ha estado presente en todos, y ha podido utilizar tanto los primeros como los segundos para la organización general de la Comunidad. Ciertas convenciones sobrepasarían el mismo plan de la Comunidad, considerándolas como si estuvieran abiertas a la adhesión de los Estados que aún no forman parte de ella.

A los ojos de los pueblos que ya no están bajo el régimen colonial, la independencia tiene un precio demasiado alto para tratar de restringirla, apenas conquistada, en provecho de un reagrupamiento político estrecho. Por otra parte, la atracción de otros reagrupamientos va en contra de la antigua metrópoli, además de la desconfianza aprendida durante los sistemas intermediarios que proclamaban la emancipación sosteniendo al mismo tiempo la desigualdad. Es por esto que, en tanto que una unión política, la Comunidad pasa

de la centralización autoritaria a lazos un poco menos apretados, como los del Commonwealth, y notablemente más laxos que los de las varias alianzas o uniones con las que también se les puede comparar, ya sea en las normas constitutivas que consagra directamente, ya sea en los poderes que atribuye a sus órganos.

LAS ALIANZAS O UNIONES formulan habitualmente sus metas que no sólo traducen la intención de los participantes, sino que también permiten plantear algunos de los principios de derecho que dominarán sus actividades.

Hay que reconocer que las declaraciones de principio permanecen a menudo dentro de una fraseología general que no acarrea ningunas consecuencias jurídicas, y su redacción indica, a veces, la dificultad que existe en llegar a prudentes fórmulas sin significado alguno. En este caso, no se pierde nada con evitar enunciarlas, como lo hace el Commonwealth, que está desprovisto, propiamente hablando, de pactos constitutivos.

No hay pues lugar para el arrepentimiento respecto a los nuevos acuerdos de la Comunidad que en este caso se muestran extremadamente sobrios, concretándose a mencionar algunas palabras en sus preámbulos que indican la voluntad de cooperación, la permanencia de los lazos de amistad, o de los principios comunes de política extranjera, dentro de la Carta de las Naciones Unidas. Cierta unión de ideología constituiría, sin duda, la mejor garantía de una cooperación voluntaria, de hoy en adelante, pero las cláusulas que la aseguran en un tratado, no bastan para probarla, ni mucho menos para darle vida. Si la convergencia real de las tendencias políticas plantea realmente un problema para el futuro, éste estará en un nivel mucho más profundo que el de los actos diplomáticos.

Se puede mencionar, sin embargo, como contribución de textos, el "acuerdo multilateral" del 22 de junio de 1960, "sobre los derechos fundamentales de los *nacionales** de los

* Por *nacionales* el autor entiende los ciudadanos de todos los países miembros de la Comunidad Francesa.

Estados de la Comunidad". Esta convención responde algo al objeto de la antigua ciudadanía común, y abarca ampliamente las libertades individuales y colectivas, en su artículo 1º, tales como la libertad de pensamiento, de reunión, de expresión, de asociación, la libertad sindical, etc. Una aplicación completa de estos principios, constituiría seguramente un poderoso factor de unidad por la semejanza de doctrina y de estructura democrática. Pero el acuerdo no va más allá de una enumeración, y ésta lleva consigo mucho menos originalidad de la que resultaría si se pusiera enérgicamente en ejecución. Además su alcance está restringido por las sentencias que la devuelven a la legislación nacional con las condiciones que se ejercitarán o no se ejercitarán sobre los derechos ya mencionados. La única regla positiva en este artículo, se refiere de nuevo a la igualdad de los *nacionales* y de los que dependen de la jurisdicción de otros Estados, y aparece prescrita de manera incondicional y absoluta en lo concerniente a las libertades fundamentales. Su importancia se liga más bien a un estatuto de extranjero privilegiado, a imitación de las otras disposiciones del acuerdo, para uso de nacionales de un Estado que estén en el territorio de los otros Estados de la Comunidad. El contenido de esta convención, permite por otra parte la adhesión eventual de Estados que no forman parte de la Comunidad, con el consentimiento unánime de las partes contratantes.

Otra liga internacional resulta frecuentemente de la defensa mutua. La práctica de estos últimos años nos muestra, con la multiplicación de los sistemas defensivos, la tendencia a constituir uniones organizadas. Estas uniones pueden tener otros fines, pero refuerzan sobre todo las preocupaciones comunes de seguridad. Bajo este ángulo, la Comunidad va mucho más allá de las soluciones puramente pragmáticas del Commonwealth, pero sin llegar a unirse a las reglas que caracterizan los pactos de defensa. Estos últimos tienen por objeto esencial, el instaurar una obligación de socorro en casos de agresión o de peligro. Se esfuerzan en precisar las condiciones que la pondrán en juego, y en conferir a esta obligación una fuerza imperativa, aunque no absoluta, que

está claramente subrayada. Para la eventualidad de un ataque armado, la fórmula habitual consiste en el compromiso de considerar este ataque como si estuviera dirigido contra cada uno de los Estados miembros, y como perteneciente a la legítima defensa, ya sea individual o colectiva. Los acuerdos de la Comunidad en materia de defensa no contienen ninguna cláusula formal de garantía, aunque sí prevén una asistencia técnica muy desarrollada dentro del dominio militar y facilidades concedidas al ejército francés sobre el territorio de los otros Estados; mencionan una cooperación, una ayuda mutua para la defensa de las partes contratantes y de la Comunidad entera; un plan común de defensa y cooperación en el acuerdo con la República Centro-Africana, con el Congo, y el Chad; una obligación de concertarse de modo permanente en los acuerdos franco-malgaches y franco-gabones. Parece que más bien dejan a los participantes la posibilidad de optar por la neutralidad en un conflicto que interese a uno de ellos.

La moderación que se comprueba en este punto corresponde a la libertad que los Estados africanos han querido conservar en la orientación de su política extranjera, así como, de modo general, para los poderes de decisión en todos los dominios, a pesar de la extensión de la cooperación técnica, económica o financiera que se debe aplicar en la ejecución de los proyectos. La única obligación aceptada en la política extranjera se refiere a la información y a la consulta mutua. Corresponde a un caso particular de una regla general, que aparece en todos los "problemas esenciales" que interesen a la Comunidad. Como en el Commonwealth, todo el edificio político descansará esencialmente sobre la ley, que es en sí misma de procedimientos, pero que puede suministrar el instrumento de una verdadera unión, sin atacar la independencia de los Estados miembros.

Con menor importancia hay que presentar finalmente la obligación de someter los litigios de orden jurídico que puedan suscitarse entre los Estados de la Comunidad a un procedimiento de conciliación y arbitraje, previsto por la convención del 22 de junio de 1960. La Corte de Arbitraje,

cuando no está constituida por el acuerdo de las partes, se presenta bajo una forma bastante diferente de la Corte de Arbitraje de la Comunidad ya descrita anteriormente. Los organismos heredados de la primera fórmula no pueden evidentemente subsistir más que con profundas modificaciones, impuestas por la independencia y la igualdad de los Estados.

Los órganos de la Comunidad

COMO LOS ÓRGANOS DE LA COMUNIDAD, según los términos de la Constitución de 1958, no alcanzaban el estatuto de autoridad autónoma, no hubiera sido posible conservar el marco constitucional. La preocupación de desligarse claramente de la experiencia anterior, la voluntad de reconstruir la Comunidad sobre una base convencional, han suprimido toda referencia a la Constitución estableciendo, por la vía de acuerdos, una lista de órganos comunes, paralela a la precedente. La presidencia de la Comunidad, la Conferencia de los jefes de Estado y de Gobierno que toma el lugar del Consejo Ejecutivo, el Senado y la Corte de Arbitraje, reciben por lo tanto, "ex nihilo" un nuevo estatuto.

La presidencia de la Comunidad queda reconocida de "derecho" al Presidente de la República Francesa. Deja de descansar sobre una investidura personal que teóricamente proviene de la Comunidad entera, ya que no es el caso de hacer participar a los Estados independientes en la elección del jefe de Estado francés. Dicha presidencia no está provista de ningún poder. El título resulta parecerse al que conserva el soberano del Reino Unido en el Commonwealth, con alcance solamente simbólico en la actualidad. Sin embargo, la presidencia efectiva de la Conferencia de los jefes de Estado y de Gobierno les es atribuida por los acuerdos, mientras que el Commonwealth reúne solamente a los primeros ministros; por eso le permite ejercer una influencia personal, cuya posibilidad le sería negada a la monarquía británica, dada la extrema reserva que debe conservar, en virtud de las reglas internas del régimen.

La presidencia ejerce por otra parte plena autoridad respecto a la Secretaría General de la Comunidad. No obstante ésta ha conservado una organización anterior a los nuevos acuerdos, fundada sobre el principio que la Comunidad se encarne en su presidente. Su dependencia llevaría a considerarla en lo sucesivo más bien como un servicio de la presidencia que de la Comunidad misma. Si llega a conservar, a pesar de esta dificultad, parte o la totalidad del papel que actualmente tiene la secretaría de organizaciones internacionales, especialmente en la preparación de las decisiones comunes y vigilando su ejecución, su actividad llevaría a la presidencia de la Comunidad un instrumento capaz de reforzar la influencia. Sin embargo, una verdadera vitalidad de la Comunidad implicaría una verdadera secretaría general, concebida según el modelo que suministran las organizaciones internacionales. Esto despejaría mejor la personalidad colectiva, y sería más adaptable a una acción en conjunto.

La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno hace recordar todavía al Commonwealth, y constituye el principal órgano político de la Comunidad caracterizando de un modo decisivo la relación establecida entre sus miembros. El término de "conferencia" ya corresponde a la preocupación de inquietar lo menos posible las soberanías, ya que designa una actividad diplomática no siempre necesaria, sino más bien una institución organizada. El calificativo de "periódica" que se añade en los acuerdos, recalca su carácter regular como órgano de una unión permanente, sin que por ello se abandone una nomenclatura consagrada. Su competencia se extiende a todos los "problemas esenciales" que interesan a la Comunidad, pero este vasto dominio rechaza aun la amenaza de una autoridad que retiene atribuciones precisas. Por último, y sobre todo, los Estados no suscriben ninguna obligación de doblegarse en sus decisiones a ningún poder extraño a su propia voluntad. Su único compromiso es la participación a la conferencia, con la implicación de "concertarse" sobre problemas comunes. Por supuesto no debe uno entender, según la acepción de los diccionarios, que "concertarse" significa ponerse de acuerdo, lo que obligaría a

llegar a una identidad de vistas obviamente imposible de prever. Si algunas decisiones efectivas llegan a ser imputadas a la conferencia, esto se hará bajo la condición de unanimidad, como por ejemplo las del Consejo Atlántico. Y aun así sería difícil afirmar que un Estado se encuentre jurídicamente ligado por la voluntad conjunta, si llega a cambiar de opinión, y jurídicamente obligado a cumplirlo, ya que la conferencia no ha recibido expresamente el poder de decisión, aunque ésta sea por unanimidad.

Aunque los acuerdos califiquen la conferencia de periódica, no fijan la frecuencia de estas reuniones. Le toca a la conferencia misma decidirlo, lo mismo que prever las condiciones de su convocatoria y de su orden del día. Se puede suponer que su composición le impedirá más de una o dos sesiones por año y solamente de pocos días cada una. El trabajo efectivo dependerá, por lo tanto, en una gran parte, de órganos supeditados cuya creación decidirá ella misma. Los acuerdos prevén, por otra parte, la participación de Estados en los comités de ministros y de expertos. Una conferencia de suplentes, y aun una comisión permanente, podría utilizar a "altos representantes" que servirían de embajadores entre los Estados miembros. Los acuerdos de cooperación en materia política extranjera reservarían a estos embajadores "un lugar privilegiado entre los enviados diplomáticos en París". El más útil de estos privilegios consistiría en ser consultados frecuentemente y, aún más, colectivamente. La experiencia adquirida con los Estados de Indochina o del África del Norte, nos demuestra que los principios afirmados no bastan siempre para modificar las costumbres de las autoridades metropolitanas sobre lo que ellas consideran, por tradición y por instinto, como dependiente de ellas. El principal organismo político se expone también, en las sesiones cortas y solemnes, a tener que concretarse a generalidades engañosas, como lo hacía el Alto Consejo de la Unión Francesa. Es bastante fácil encaminarse hacia una asociación superficial, que no encuentra obstáculos porque no afronta la realidad. No se debe pensar que ese peligro pueda fácilmente evadirse, si no es más que contando con un serio

esfuerzo de Francia, para situar ella primero, su política en el plan colectivo adonde espera mantener a sus socios.

El Senado Interparlamentario igualmente previsto por los acuerdos con el carácter de consultor contribuirá muy poco a mejorar la situación. Una comparación con la Asamblea Parlamentaria de las comunidades europeas, o aun con el Consejo Parlamentario de la OTAN, inducirá a error, ya que, independientemente de las atribuciones jurídicas, en el primer caso cuando menos, se trata de un organismo que sostiene ciertas tendencias hacia la integración política, y que puede, sea cierto o no, afirmar el dinamismo de un Parlamento federal en gestación. En su forma actual, el Senado de la Comunidad no puede hacerse ilusiones de un brillante porvenir, ya que ha pasado por una serie de degradaciones sucesivas, desde el proyecto de una asamblea federal, los desastres de la Asamblea de la Unión Francesa y los del primer Senado de la Comunidad, que aún conserva algunos poderes. La reticencia de ultramar respecto de él, se ha aminorado mediante la facultad de hacerse representar. Su existencia misma está subordinada a una convención que deberá fijar la organización precisa, partiendo del principio que reúne a los delegados de las asambleas legislativas nacionales.

Finalmente, es en el reglamento de las desavenencias en donde aparecen las ligas orgánicas más estrechas. Sin duda la promesa de recurrir a procedimientos pacíficos en caso de litigios, se encuentra muy a menudo como una cláusula de estilo en las diversas uniones políticas y defensivas, pero el esfuerzo para establecer un procedimiento tropieza con muchas dificultades y consigue raramente llegar más allá de un sistema de conciliación. La convención del 22 de junio de 1960, sobre la conciliación y la Corte de Arbitraje, contiene por el contrario dentro de un sistema muy completo, los litigios en los que los Estados se reclamarían recíprocamente un derecho. Una comisión de conciliación formada por delegados de cada parte, formula primero las recomendaciones en un plazo de seis meses. Si estas recomendaciones, que se dirigen a las partes y que no pueden publicarse sin su consentimiento, no provocan un arreglo amistoso, el arbitraje

resulta ya sea de un compromiso, ya sea por un requerimiento unilateral. A no ser que un acuerdo entre las partes la constituya de otra manera, la jurisdicción está formada por árbitros nombrados de antemano, dos por cada Estado y un super-árbitro. La elección de este último, si es que no ha sido confiada por las partes en litigio al presidente de la Comunidad, o a un Estado como tercera parte de la Convención, resulta de un acuerdo de super-árbitros, o en su defecto de un sorteo entre los otros árbitros permanentes. Conviene hacer notar que esta convención, como aquella que concierne los derechos fundamentales de los individuos, queda abierta a la adhesión de los Estados que no son miembros de la Comunidad, con el beneplácito unánime de las partes. Excluye en las relaciones de los Estados signatarios, la competencia de la Corte Internacional de Justicia, y la jurisdicción que atribuye no permite ningún recurso contra la sentencia, declarada obligatoria, de modo que condena definitivamente la posibilidad de alegar la incompetencia o el abuso del poder de los árbitros.

Hecha la reserva de esta conexión particular y estrecha que concierne las desavenencias de orden jurídico, la organización general se reporta esencialmente a un procedimiento establecido para los cambios de opiniones y de consulta mutua. Se sobreentiende que al desviarse toda semejanza con un Estado federal, no se encuentra en las reglas constitutivas de la Comunidad el equivalente de alianzas defensivas, ni en la naturaleza de los órganos los elementos de una confederación. Por lo tanto, se atiene uno a la definición clásica, emanada por otra parte de experiencias históricas antiguas. La confederación se caracteriza, en efecto, por una personalidad internacional, diferente de las de sus miembros, y a la que éstos han abandonado una parte de sus competencias. Cuando mucho se podría hablar de una orientación confederativa volviendo a tomar una fórmula aplicada a otros casos. Cualquiera que fuese la denominación que conviene, la Comunidad se sitúa entre las uniones políticas que reducen al mínimo el contenido de los nexos sociales y que confían sus metas al concurso voluntario de sus miembros.

Además de que la experiencia nos muestra a menudo la inclinación de los Estados a comprometerse de una manera efectiva y profunda en una asociación internacional; cuando ésta descansa sobre su constante asentimiento, la Comunidad se beneficia por una colaboración muy extensa en materia económica, financiera y técnica.

ES UN ASPECTO DE COMUNIDAD FRANCESA, lo mismo que de la Británica, el formar dentro de los Estados miembros un agrupamiento de intereses que se apoyan sobre la metrópoli y que tejen a su alrededor una red de relaciones de privilegio. La política general se aprovecha de este agrupamiento de intereses de un modo indirecto y no procura en principio apoderarse de esa jurisdicción dejándola en libertad, ya que los dos planos parecen independientes. Los Estados que se adhieren a la independencia, encuentran de esta manera una ayuda económica y técnica que les es indispensable, sin tener que pagarla con ninguna sujeción política. Para la metrópoli, las ventajas no están tan claras —cuando menos en el caso de Francia—, ya que todas las grandes naciones industriales reconocen hoy el deber de dar asistencia a los países económicamente subdesarrollados. Un esfuerzo de esta naturaleza se hace más fácilmente y con más amplitud dentro del plan de un sistema que hace sentir a la metrópoli una responsabilidad particular, y del que ella obtiene también algunas ventajas o ciertas satisfacciones de prestigio que se perderían en el anonimato de las instituciones internacionales o beneficiarían a cualquier país lejano.

La ayuda que da Francia para gastos constituye evidentemente, con otras formas de ayuda financiera, un factor primordial para sostener el conjunto de estas relaciones. No obstante la importancia que éstas presentan, hay que buscar, sin embargo, las características de la Comunidad en las modalidades de la cooperación prevista por los acuerdos en este campo. Aunque se han hecho contratos con Francia en todos los casos, ciertas disposiciones tienden a organizar una solidez global entre todos los miembros de la Comunidad. Otras se refieren más claramente a una asistencia bilateral de Fran-

cia al país signatario. Sin adoptar esta distinción como absoluta, podemos despejar la incógnita, cuando menos a grandes rasgos, dentro de un conjunto de numerosas y muy diversas reglas.

La solidaridad global

SOBRE EL PLAN ECONÓMICO, la cohesión de un agrupamiento internacional rememora sobre todo una unión monetaria y aduanal. Pero por su lado, la lógica de la independencia, implica monedas nacionales; además esa misma libertad implica celebrar convenciones con países extranjeros y fijar sus propias tarifas.

Es posible conciliar estas exigencias, cuando menos de un modo aproximado, ya que el Commonwealth lo ha conseguido de un modo bastante amplio; pero no podría decirse que es obra fácil, sobre todo si se trata de expresar las soluciones de compromiso dentro de las reglas jurídicas, bastante precisas y formuladas de antemano. Es por esto que las convenciones dejan subsistir incertidumbres inevitables, lo mismo en el funcionamiento de la *zona del franco* que en la reglamentación aduanal, y también respecto a los productos estratégicos cuya preocupación ha sobrevivido más o menos a la primera forma de Comunidad.

La zona del franco

La noción de zona monetaria pide por sí misma una buena comprensión. Si no existiera más que una sola moneda, común a varios países, les sería imposible a cualquiera de ellos votar libremente su presupuesto, cuyo déficit eventual sería cubierto por una emisión excedente. No podrían decidir en materia de crédito, ni pedir empréstitos, ni organizar a su modo los cambios exteriores, etc., etc. Todas estas medidas reaccionan sobre el destino de la moneda y por derivación de la unidad monetaria, con la naturaleza y el papel actual de la moneda, reconstituirían la unidad de sobe-

ranía, o al menos llegarían a un poder supranacional muy extenso. Queda fuera de duda, pues es evidente, que una relación fija entre dos monedas que se sueldan mutuamente suscite exactamente los mismos problemas. Por lo tanto, si no existe relación fija o determinada de común acuerdo, la libre convertibilidad ilimitada de una moneda a otra, pierde todo significado.

Éste es, sin embargo, el primer aspecto por el que se caracteriza la zona del franco. Sin duda el mecanismo de una cuenta abierta en los registros del Tesoro Francés, pasado al instituto de emisión de otro país, permitiría compensar las variaciones del cambio que resultasen de un desequilibrio en la balanza de los pagos. Pero con la condición de que este desequilibrio sea ocasional, pasajero o bastante modesto. Si no, la devaluación de la moneda afiliada no podría ser compensada más que al precio de una subvención indefinida a cargo de Francia.

Lo mismo que en las relaciones con el extranjero, la unidad de la zona del franco quiere que se pongan en común los haberes en divisas. En efecto, la convertibilidad de monedas en el interior de la zona no se concebiría si cada una de ellas estuviera sometida a fluctuaciones independientes en el mercado exterior de cambios. Además los fondos comunes de divisas no pueden ser alimentados por un país que se impone sacrificios para exportar, en provecho de otro que se abandona a importaciones suntuarias. La metrópoli concedía anteriormente una ventaja a los territorios de ultramar, permitiéndoles gastar más divisas de las que ganaban, pero esto se justificaba cuando el gobierno francés conservaba el control. Si la independencia permitiera seguir girando sobre este capital sin encontrar límites, la generosidad encontraría la horma de su zapato.

En resumen, todo el sistema antiguo de la zona del franco implicaría una centralización rigurosa del poder en favor del gobierno francés quien, asentando las reglas de emisión, ejercía el control de los presupuestos, de los cambios, del comercio exterior lo mismo que las compras y la planificación. En el mismo instante que surgen las independencias que en muchos

casos están predisuestas probablemente, estaría uno equivocado si creyera que la zona del franco conserva tranquilamente sus mecanismos. Por el contrario, todos son destruidos, y la disciplina que exige deberá ser reconstruida, mantenerse día tras día, de manera mucho más laboriosa, por el acuerdo de los participantes.

Las nuevas convenciones posiblemente no revelan toda la extensión de estas dificultades pero se esfuerzan en bastarse llevando a las partes a buscar un mutuo consentimiento.

Su meta está en mantener unas relaciones fijas entre las monedas, ya que toda modificación de la actual paridad entre la moneda nacional y el franco francés está subordinada al acuerdo de los dos Estados. La modificación de la relación entre el franco y las monedas extranjeras dará lugar a una consulta de los Estados de la Comunidad "dentro del plan de los estudios que podrán ser efectuados previamente" y en todos los casos llevará la obligación de buscar las medidas propias para salvaguardar los intereses legítimos de los otros Estados.

En vista de mantener la unidad de este bloque monetario, la emisión está sometida a reglas complejas, que dan los poderes al Estado interesado sin ponerlo bajo esta sola dependencia. Para Madagascar, el consejo del instituto de emisión está compuesto en una mitad por representantes del Estado francés y en la otra mitad por representantes del Estado malgache, el servicio de la emisión queda asegurado bajo la autoridad de este consejo y durante un período transitorio por el actual Banco de Madagascar y de las Comores. En lo que se refiere a Malí, la emisión está confiada al Banco Central de los Estados del África Occidental que opera de acuerdo con el gobierno interesado y especialmente con un comité monetario formado por éste, para estar al tanto de la gestión del Banco sobre su territorio. La República Centro-Africana, el Congo, Chad y Gabón conservan también el franco C.F.A. como moneda. Esta emisión fue hecha por el Banco Central de los Estados de África Ecuatorial y del Camerún. Es muy compleja en detalle la división de responsabilidades, pero trata de provocar la concordia de puntos de vista, sin la

cual no se puede seguir adelante. En la esperanza de un acuerdo común, obtenido por discusiones y concesiones recíprocas, descansa la probable eficacia de una representación en los organismos centrales: comité monetario de la zona del franco, comité de inversiones extranjeras, comisión de acuerdos comerciales, comité de asuntos económicos y financieros de la Comunidad, consejo superior del crédito.

Sin embargo, dentro de la medida en la que el destino de una moneda refleja toda la orientación de las finanzas públicas, de la economía, y de casi toda la legislación, la conexión prevista conserva cierta situación precaria que no se sabría cómo evitar a no ser con alguna agencia técnica que fuera compatible con la independencia. De la misma manera se encuentra pendiente la unidad de un mercado privilegiado que resultaba de la antigua reglamentación aduanal.

La reglamentación aduanal

Sin que hubiera existido una unión aduanal, propiamente dicha, correspondiente a la zona del franco, la diversidad de los regímenes no impedía hasta ahora un tratamiento favorable para orientar los cambios, con amplitud, de un país de la zona a otro. Los nuevos acuerdos sostienen el principio de un régimen preferencial y recíproco, entre Francia y cada uno de los Estados. Asimismo mencionan la libre circulación de las mercancías con franquicia aduanal, a veces como regla sujeta a excepciones, a veces como una eventualidad deseable. Prevé una coordinación de las políticas comerciales referentes a los terceros Estados, lo que hace necesaria, además, la gestión común de los bienes en divisas.

Todas estas medidas chocan con el principio, ya igualmente afirmado, de que el Estado independiente ha llegado a la posibilidad de declarar todos los acuerdos o tratados de comercio, y que es libre de fijar las tarifas y los contingentes. No se evita la contradicción más que suponiendo decisiones tomadas de concierto, como en el caso precedente, gracias a procedimientos que obligan a un esfuerzo de com-

presión mutua. Éste es el papel principal que se encarga a una comisión mixta, de composición pareja, llamada también a intervenir en otros casos dentro de las materias pertenecientes a la moneda y a las finanzas exteriores, supliendo a varios organismos técnicos. Se sobrentiende que, en una escala más alta, pertenecerá a los jefes de Estado y de Gobierno, el definir la política económica, financiera y monetaria de la Comunidad.

Por fin conviene hacer notar que el campo abierto a las desavenencias se verá restringido en la medida en que el Mercado Común Europeo englobe bajo sus reglas a los Estados africanos y a Madagascar, al mismo tiempo que a la metrópoli. Los Estados del África del Oeste están igualmente sostenidos por la unión aduanal constituida entre ellos en 1959, lo mismo que por su parte los Estados del África Ecuatorial.

En cuanto a la reglamentación de las materias estratégicas, no debería suscitar dificultades.

Materias primas y productos estratégicos

La solidez en la defensa justifica las medidas apropiadas para facilitar, dentro del interés común, el aprovisionamiento de Francia de ciertas materias de importancia estratégica. Verdaderamente, la preocupación parece un poco teórica en nuestra época, ya que el petróleo y el uranio casi no presentan otros problemas más que los de la venta para los productores. Por lo tanto, será mucho más fácil proponer algunas reglas, que se podrían conservar elásticas, y que responderían a las necesidades eventuales.

Los acuerdos nos proporcionan, por lo tanto, la enumeración de materias primas y productos considerados estratégicos (hidrocarburos líquidos y gaseosos, uranio, torio, litio, berilio, helio, sus minerales y sus compuestos). Prevé una información mutua y consultas sobre la "política" seguida respecto a estas materias. Si los intereses de la defensa lo exigen, la exportación hacia otros países que no sean Francia, será limitada o prohibida. Fuera de los hidrocarburos, su

venta será por prioridad a los otros Estados de la Comunidad, e inversamente éstos se aprovisionarán por prioridad dentro de la Comunidad.

En todos estos casos la solidaridad global se encuentra reforzada de una manera indirecta, por la asistencia técnica que Francia da a los otros Estados.

La asistencia técnica

ASÍ COMO LAS CONCORDANCIAS de puntos de vista en política general no condicionan el conjunto de medidas de cooperación económica y técnica, del mismo modo y en segundo grado, dentro de este sistema de cooperación, la asistencia técnica aportada por Francia, no está subordinada en principio a ninguna prueba de buen entendimiento sobre las cuestiones discutidas en común. De este modo se puede prever esta asistencia muy desarrollada sin que se sospeche su influencia sobre las decisiones que incumben a los Gobiernos Independientes.

Se debe aplicar, según las necesidades y las posibilidades, a una serie indefinida de campos, y las formas que adopte tampoco están fijadas de antemano. Dentro de las mismas convenciones ya figura una gran variedad de disposiciones, desde las que conciernen la ayuda mutua judicial, hasta la aviación civil. Como aquí no se podría revisarlas todas, hay que concretarse a algunas indicaciones muy someras sobre algunos casos, tomados entre los más importantes, como las cuestiones militares, la representación diplomática, la enseñanza superior.

Las cuestiones militares

Fuera de las reglas que hacen de la Comunidad una especie de unión defensiva y que prevén en este caso una cooperación general entre los gobiernos, queda organizada una asistencia, dentro del dominio militar, de ayuda mutua entre Francia y cada uno de los Estados de la Comunidad.

Francia pone especialmente a disposición de los otros Estados los pagos, el material y el equipo que les sean necesarios. Conserva la carga de los salarios para el personal provisto por ella, y da el material gratuitamente o a un precio convenido. Abre las puertas de sus colegios militares a los *nacionales* de otros Estados para asegurar su formación. Con el fin de asegurar la homogeneidad dentro de las fuerzas de la Comunidad, el Estado contratante se compromete a no recurrir más que a Francia para la formación de sus planes y para el sostenimiento además del suministro de material.

Además de esta promesa, los Estados dan por su parte la autorización al ejército francés de reclutar miembros entre sus nacionales por medio de compromisos voluntarios. Permiten sobre todo el estacionamiento y el movimiento de fuerzas francesas sobre su territorio, lo mismo que el uso del espacio aéreo y de las aguas territoriales. Las reglas del estacionamiento, que son diferentes según el caso, se forman a veces con sencillas instalaciones militares con las facilidades conducentes; otras veces se trata de bases delimitadas claramente, en cuyo interior el comandante es el único responsable del orden y la seguridad.

La representación diplomática

Se sobrentiende que los Estados de la Comunidad poseen sus propios servicios diplomáticos, pero, si ellos lo piden, Francia se encarga de representarlos ante los Estados u organizaciones internacionales cuando ellos no tengan representación propia. Basándose en esta regla, parece que los Estados de la Comunidad no tendrían base para confiar sus intereses a la diplomacia de otro poder. Sin embargo, los servicios franceses no intervienen más que por cuenta ajena, en virtud de una petición expresa, y nunca como representantes de una Comunidad, que no tiene en estos casos la unidad orgánica. Las convenciones indican que obran de conformidad con las "directivas" del gobierno interesado transmitidas por medio del gobierno francés. El término

de "directivas" fue elegido, sin duda, para no provocar susceptibilidades, aunque su precisión jurídica no satisface. En realidad hay que entender: bajo instrucciones del gobierno interesado, ya que aceptar una misión obliga claramente a desempeñarla como ha sido prescrita. No hay duda de que se pueden presentar situaciones delicadas si los mismos agentes debieran adoptar, de cierta manera y después de otra distinta, actitudes diversas, y llegando al límite efectuaran diligencias contradictorias ante un tercer gobierno. Ésta es una eventualidad, entre otras, que nos muestra la necesidad de volver a discutir la distinción y la ayuda mutua administrativa y el acuerdo político.

Para este tipo de asistencia, en todos los casos, las representaciones diplomáticas y consulares francesas recibirán a funcionarios que vengan de los Estados de la Comunidad y cuya representación tengan. La utilización de esta facultad podrá contribuir a formar agentes africanos y malgaches. De una manera más general, las convenciones ordenan que Francia dé su ayuda a los Estados de la Comunidad para la organización y la formación técnica de sus cuerpos diplomáticos y consulares. Semejante tarea constituye el complemento natural del esfuerzo previsto, por otra parte, en la enseñanza superior.

La enseñanza superior

El deseo de ver llegar las jóvenes universidades de ultramar al nivel intelectual de las universidades metropolitanas y de capacitarlas para entregar los mismos diplomas, reconocidos como tales en Francia, llevaba a aceptar de una manera muy amplia que la enseñanza superior no estuviera bajo el poder ejercido por el Estado soberano en el conjunto de los servicios públicos. Como la organización universitaria francesa lleva consigo una independencia notable respecto del gobierno metropolitano, el confiarle la enseñanza superior no equivaldría a ponerla bajo la autoridad política francesa, sino a ponerla aparte, dentro de un arreglo autónomo correspondiente a su misión.

Así se explica que en este dominio los Estados de la Comunidad no le pidan prestado a Francia sus métodos o sus funcionarios, sino que más bien entregan el manejo íntegro del servicio a una administración muy especial, que operará sobre su territorio, con su estatuto, sus planes, y además, sin duda, con la libertad tradicional que le ha conquistado esta confianza. De aquí resulta que los *nacionales* de estos Estados para llegar a la enseñanza superior, deberán entrar en los planes franceses, que en este caso sirven como planes comunes.

La complejidad de la organización universitaria permite, sin embargo, la participación del gobierno local en la administración por medio de consejos mixtos, en competencias más o menos extensas. El rector de la Universidad de Dakar y de la Universidad de Madagascar debe ser nombrado de común acuerdo por el gobierno interesado y por el gobierno francés, pero este nombramiento es el resultado de una decisión del gobierno en el sistema francés, sin que este modo de reclutamiento, bastante criticado por cierto, perjudique realmente a la independencia universitaria en forma esencial.

Estas diversas formas de asistencia, a más de otras que las dimensiones de este estudio no permiten relatar, hacen resaltar cómo se estrecha la colaboración mientras más se aleja de la política. Mientras que la independencia de los Estados se opone a las uniones generales, se acomoda mejor con la solidaridad económica y financiera, y mucho mejor aún con la ayuda puramente técnica. La Comunidad debe sacar partido de las posibilidades ofrecidas por cada uno de estos planes, sin querer traspasar de uno a otro las limitaciones encontradas en su esfuerzo de organización.

Por más deseable que aparezca la autonomía de la cooperación económica y técnica, en relación con la unión política, no se podría apreciar entre ellas una separación absoluta. Dentro de ciertos límites la armonía política puede reflejar la unión de intereses, y apoyarse sobre un gran número de tareas hechas en común. En cambio una disención profunda en el orden económico condenaría seguramente las otras formas de colaboración.

La solidez del edificio dependerá, pues, de una concordancia general en los puntos de vista políticos, ya que su arquitectura por sí misma, no estaba en situación de asegurarlo. Otras dificultades surgirán seguramente, pero éstas vienen del pasado o se derivan de una política general, que a su vez no permite sostener las relaciones de la Comunidad dentro de un sector autónomo, aislado de otras opciones de las grandes corrientes y de las ideologías.

Si pudiera uno sobreponerse a estas dificultades, las amputaciones soportadas por la Comunidad, cuyo dominio se ha encogido notablemente, presentarían, por otra parte, una importancia menor, ya que las ligas reales que tiene de aquí en adelante, no dependen más que muy poco de una organización formal y unificada; se podrían, pues, mantener, restablecer o desarrollar con Estados que, por razones diversas, se han visto obligados a rehusar su dependencia.