

MARRUECOS. LA UNION FRANCESA Y ESPAÑA

LOS lectores de CUADERNOS DE ESTUDIOS AFRICANOS conocen reiteradamente la abundancia de trabajos doctrinarios que, procedentes de plumas francesas, tienden a definir la posición y el Estatuto internacional de Marruecos, indudablemente propicio a confusiones, como consecuencia de su singularísimo régimen de Estado sometido a estipulaciones internacionales, reemplazadas muchas veces por otras incompatibles sin una derogación directa de las primeras. Marruecos sufre, además, no sólo una disminución externa de su soberanía económica como consecuencia del Acta de Algeciras y estipulaciones derivadas, sino que soporta uno de los últimos vestigios mundiales del anacrónico régimen de capitulaciones y jurisdicciones internacionales, precisamente impuestas por aquellos países cuya ideología democrática o anticolonialista debiera haberles conducido a la actitud contraria. Por último, Marruecos soporta la disminución política de su soberanía externa —y lo que es más penoso al marroquí medio—, y también de la interna, a consecuencia de los dos Protectorados francés y español, y del singularísimo «coimperium» instalado en la llamada Zona internacional de Tánger. Realidad transitoria, pero indefinida, que se traduce en una partición tripartita del país, consumada precisamente cuando gracias a la «paz europea» logró obtener la unidad que en el antiguo Imperio sólo alcanzaba al variable «Bled-el-Majzen».

En los trabajos franceses a que nos referimos hay —como es lógico en toda obra multiforme— de todo: construcciones valiosas, perfectamente sistematizadas, y cuyas tesis, se compartan o no, son serias, y vulgares alegatos propagandísticos, redactados en tonos útiles sólo para conocer un punto de vista que puede, a su vez, reflejar una opinión oficiosa. Unos y otros tienden siempre a una finalidad pragmática, que no debe desconocerse ni puede ser indiferente para los

españoles, tan directamente interesados en todo lo que al fraterno y próximo Marruecos se refiere.

Hubo una época en que las plumas francesas se movilizaban contra la acción española en el Magreb, intentando *capitadisminuir* sus títulos y sus perspectivas. Era cuando se calificaba a la Zona jafifiana de *subprotectorado* o *zona de influencia española dentro del Protectorado único francés*, sin atreverse a llegar a las últimas consecuencias perseguidas: lo precario y revocable de las facultades de España y la enfeudación a los poderes de la Residencia de Rabat, *id est* al Quai d'Orsay (1). También se calificaba de «establecimiento» o «concesión» al territorio español de Ifni. Esta preocupación pasó. Con su gran sentido realista, la diplomacia ultrapirenaica, después de recortar los confines fronterizos de la ya menguada inicialmente Zona jafifiana en su favor, comprendió lo inútil de su tesis; ni España consintió capitadisminución práctica ninguna, ni a pesar de los malos recuerdos, no lejanos ni muertos, constituye una vecina perturbadora de la acción francesa en el Magreb, en cuanto ésta tiene de capacitadora de los marroquíes. Otros son los adversarios y los focos perturbadores de esa acción, y a ellos han apuntado después las plumas francesas. De una parte, las viejas estipulaciones de la desigual «puerta abierta» y de las irritantes capitulaciones. Aunque todavía aparezca algún trabajo aislado sobre ellas, ahora se desvía la cuestión fijando la atención sobre otros problemas marroquíes: la subsistencia de la famosa Acta de Algeciras. Así, J. H. Lasserre-Bigorry (2) cree que el Tratado franco-alemán de 4 de noviembre de 1911 sólo mantuvo los principios de indiscriminación económica (incluso en las adjudicaciones), desapareciendo la internacionalidad de los reglamentos instituidos por el Acta. Las tarifas aduaneras (como el 10 por 100 *ad valorem*) son materia de la soberanía interna de cada Estado; y son los viejos Acuerdos de Marruecos con las potencias los que sirven de único fundamento actual a esas tarifas aduaneras. Marruecos tiene libertad en materia de fijación de tarifas aduaneras bajo la reserva de «conciliábulos» con el Gobierno español, puesto que el artículo 19 del Tratado de Madrid habla de que los dos Gobiernos *se consultarán* sobre

(1) En mi libro *Organización del Protectorado español en Marruecos*, volumen I, págs. 72 a 81, he refutado esas tesis y expuesto a la vez la doctrina española sobre la materia.

(2) «Le Statut International du Maroc», en *Politique Etrangère*, núm. 3, (junio-julio de 1950).

cualquier modificación a los derechos de aduanas; según el autor, esa palabra supone «consulta previa, confrontación de puntos de vista, y no obligatoriamente un acuerdo»; pero mantener la ficción de la unidad marroquí son precisos aquellos *concordiábulos*; además, el Tratado franco-inglés de 18 de julio de 1938 no fué ratificado por Inglaterra. Añade M. Lasserre-Bigorry que Marruecos puede prohibir ciertas entradas y salidas de productos, conforme a la Conferencia Económica de Ginebra (1937), y adoptar otros en circunstancias excepcionales; además, la igualdad económica choca con la realidad política, que sitúa a los extranjeros en posiciones de ventaja. La libertad económica debe ser sin desigualdades; las disposiciones sobre cambios, el problema de su liberación (desbloqueo) en el cuadro de la O. E. C. A. y la entrada de Marruecos en los acuerdos de la O. E. C. E. pugnarían con la igualdad.

No obstante casos como el señalado, los franceses han superado esta fase de polémica teórica del problema y han entrado de lleno en la polémica práctica al someter al Tribunal Internacional de Justicia el pleito relativo a la subsistencia de las capitulaciones norteamericanas que estableció el Tratado de 1836, con su extensiva (y abusiva) interpretación posterior por parte de los beneficiarios.

Paro hay un tercer problema que agita de lleno a los escritores franceses (muchos de ellos políticos o titulares de puestos oficiales) desde 1946 en que la Constitución de la III República dió vida a esa construcción imponente, pero nebulosa, que se llama la Unión Francesa. El problema es el de la posición de Marruecos en ella, que se intenta presentar como resuelto ya, más o menos automáticamente, o como resoluble por la sola voluntad de Francia, o, a lo sumo, de los organismos francomarroquíes sometidos al protectorado, sin precisar de *placets* exteriores; o lo que es más preciso, sin que existan obstáculos internacionales para la conversión del viejo protectorado en *Estado asociado* de esa Unión (3). Por tanto, es este un problema interesante para todo el mundo, además de serlo especialmente para los

(3) En el conocido «Statesman's Year Book» de 1950, por ejemplo, aparece Marruecos clasificado en la Unión Francesa dentro de los «Estados asociados» (provisionalmente agrupados) en protectorados (Marruecos, Túnez) e Indochina» (Viet-Nam, Camboya, Laos). Pero el Marruecos incluido es todo Marruecos: el español o jilifiano y el tangerino o internacional también. Claro que esto se venía haciendo en dicho anuario desde 1946, pero no deja de tener interés, como síntoma.

marroquíes, además de los franceses y los españoles, extremo este que parecen olvidar --es decir, que han silenciado-- los trabajos a que nos referimos. De entre éstos hemos escogido uno, modelo de precisión técnica y en lo que puede pedirse de objetividad. Es el de François Luchaire (profesor de la Facultad de Derecho de Nancy, autor de un excelente «Manuel de Droit d'Outremer» presentado en estos CUADERNOS), que publicó *La Revue Marocaine de Droit* y del que vamos a facilitar un amplio extracto para la mejor información de nuestros lectores.

¿Forma parte Marruecos de la Unión Francesa? ¿Es un «Estado Asociado»? Se trata de un problema de interpretación de la Constitución francesa que no puede afectar al estatuto definido por el Tratado de Fez de 30 de marzo de 1912. Esa Constitución no nombra a Estado alguno. Su preámbulo define la Unión Francesa, refiriéndose a *pueblos y naciones*, vocablo este último que podría estimarse alusivo a casos como el de Marruecos. En realidad el preámbulo da fe de la existencia de una «comunidad» que el Título VIII ha querido organizar jurídicamente a base de un Estado unitario (la República Francesa) extendido por Europa y Ultramar, y por otros Estados y territorios asociados a él por lezos internacionales. El artículo fundamental (el 6o) no menciona a los protectorados («Estados protegidos») que un constituyente, M. Colonna, quería incluir *nominatim* en su texto; lo que no aceptó la Comisión, haciéndole desistir por considerarlo superfluo o redundante según el parecer del presidente de aquélla. Tal parecer plantea la duda de si los constituyentes podían incluir a los protectorados en los Estados asociados, respondida afirmativamente a base de las siguientes razones: a) Que siendo las protecciones una forma de asociación, la clasificación era platónica y no alteraba nada anterior. b) Que la clasificación respeta el Tratado de Protectorado. c) Que han podido ser clasificados por alcanzarles los poderes constituyentes de la Asamblea. d) Que la clasificación concede una facultad a ejercer previo el concierto de nuevos acuerdos. Los profesores Lacharrière (4) y Lampue (5) se pronunciaron por las dos primeras razones, ya que se trata, según el

(4) «Le problème de l'organisation gouvernementale en vue de l'organisation de l'Union Française», en *Revue Juridique et Politique de l'Union Française*, 1949.

(5) «L'Union Française d'après la Constitution», en igual revista, 1947.

segundo, de una nueva sustitución impuesta por la sucesión de protector (Imperio Francés-Unión Francesa) que acarrea la de protegido-asociado. Lo que no le impide percibir con perspicacia las consecuencias de la aplicación de ciertos artículos constitucionales a Marruecos; dificultad que cree solventar, ya atribuyendo el carácter voluntario y rogado a tal aplicación (representación en el Alto Consejo de la Unión) o efectos limitados extraterritorialmente (derechos y deberes), ya entendiéndolo que sólo dan nuevas formas a estipulaciones anteriores (defensa solidaria). Marruecos es, según un ingenioso juego de palabras, «un estado asociado miembro de la Unión Francesa y ligado a Francia por un Tratado de Protectorado».

El profesor Luchaire rebate esta tesis: 1.º, porque en la Unión Francesa, sistema positivo que no ha sucedido al nominal Imperio francés, sólo se entra por acto expreso y porque el Tratado del Protectorado no es igual que un acto de asociación, que es mutuo y no desigual; 2.º, porque el artículo 62 de la Constitución difiere del artículo 3.º del Tratado de Fez respecto de la asistencia militar; el artículo 64, relativo al presidente de la Unión, difiere del 2.º del Tratado sobre las relaciones exteriores; los 62 y 65, sobre los poderes del Gobierno francés, difieren de los artículos 1.º y 4.º del Tratado, y el 81, sobre ciudadanía de la Unión, del estatuto jurídico-religioso de los marroquíes respetado por el Tratado. Rebate el aserto del ministro de Ultramar, M. Coste-Floret, formulado en 1949 a título personal, de que Marruecos ha devenido «Estado asociado» sin cambiar en su estatuto, porque supone que una de las partes del Tratado de protectorado ha impuesto a la otra un cambio de términos que en trueque de «introducir» a Marruecos en la Unión lo dejaría en situación indefinida. La Constitución sólo es aplicable, *ipso facto*, a la República, no a los Estados asociados que han de dar su asentimiento. Si se opta por la tesis contraria (que el Título VIII constituya una superconstitución incrustada y aplicable a los Estados asociados) se llegaría a la grave consecuencia de que Francia había impuesto su voluntad a Marruecos, siendo así que las mutuas relaciones reposan sobre acuerdos internacionales más amplios. Bidault declaró en la Asamblea (19 de septiembre de 1946) que no se podía imponer a los Estados asociados el ingreso en la Unión ni cambiar su estatuto obligándolos.

Se inclina, pues, el profesor Luchaire por la tesis de que el estatuto de Estado asociado es una oferta para aceptar, mediante nue-

vos acuerdos, como pedía el diputado por los franceses de Marruecos, Augardo (19 septiembre 1946), bien que partiendo de la compatibilidad del Tratado de Fez con las nuevas disposiciones. Se creía que ello sucedería rápidamente, y no ha sido así. ¿Es en realidad ventajosa esa transformación? Parece que sí en cuanto a la participación de Marruecos en los órganos de la Unión para elaborar decisiones que le interesan; muchos creen que sería un progreso. Pero esa asociación externa entre Estados es muy distinta de la de protectorado «interna en el Estado» que distribuye entre dos partes los poderes públicos; la asociación entre protector y protegido es mayor y más íntima y no ampliaría la unión franco-marroquí; crearía complicaciones respecto de las otras dos zonas del Imperio y de los principios de éste (su religiosidad divergente del laicismo del artículo 1.º de la Constitución). Y concluye que Marruecos forma parte de la «comunidad de la Unión Francesa» como hecho innegable, pero no como Estado asociado, sino con su mismo estatuto, que por otra parte no es intangible, pues puede evolucionar acentuando la intervención de los marroquíes en la mutua asociación para que dirijan cada vez más sus asuntos, asociando a Marruecos con la gestión de cierto asunto de interés común. O sea, que caben dos soluciones: revisión constitucional para encajar la actual situación, o nuevo acuerdo para que, sin cambiar de estatuto, Marruecos esté representado en los órganos de la Unión Francesa.

Y ahora añadamos algunas consideraciones por cuenta propia. No quremos entrar en el problema desde el punto de vista puramente constitucional francés. En otro lugar (6) hemos aventurado una opinión simplista: que Marruecos no es departamento ni territorio ultramarino, ni territorio o Estado asociado. Esto es, que por anómalo que pueda resultar —desde ese punto de vista constitucional—, ha quedado a extramuros de la Unión Francesa, aunque siga siendo en parte un protectorado de la República Francesa. De esa anomalía tienen la culpa los constituyentes de 1946 que no podían desconocer ciertos tratados internacionales en vigor definidores del estatuto del Imperio cherifiano, como materia exterior a los poderes de la Asamblea elaboradora del texto constitucional y a la voluntad expresada luego al aprobarlo plebiscitariamente.

(6) En mi libro *La evolución de la personalidad internacional de los países dependientes*, publicado en 1950, pág. 230.

Es en este aspecto en el que los españoles tenemos unas razones que no pueden ser unilateralmente alteradas por una voluntad ajena sin valor siquiera de *res inter alios acta*, puesto que se trata hasta ahora de decisiones puramente domésticas francesas, ni siquiera co-readas por las autoridades cherifianas protegidas por Francia. A partir del Tratado Franco-Español de 3 de octubre de 1904, Francia necesita respetar los derechos reconocidos a España en sus artículos 2.º, 3.º, 4.º y 6.º Además, para actuar en Marruecos, necesitaba contar con España en ciertos casos (arts. 2.º, 8.º, 13, 15) y respetar algunos derechos españoles anteriores al Tratado (arts. 10 y 11). Con este Tratado se enlazaba el también franco-español de 24 de noviembre de 1912, aunque en 4 de noviembre de 1911 Francia había concertado con Alemania estipulaciones concertadas que no podían menoscabar a las precedentes. También Francia se había «entendido» (es un término diplomático usual) con el Sultán en 30 de marzo de 1912. Pero bajo igual reserva, expresamente reconocida en el art. 1.º, párrafo 4.º del Tratado en cuestión que sigue siendo la piedra básica del Protectorado francés. Así, el Tratado de 27 de noviembre de 1912 no es sino el reconocimiento y el desarrollo detallado de aquella reserva. Por eso el Sultán lo aprobó por un Dahir posterior. Es, además (con modificaciones no esenciales), una manera de aplicar los compromisos de 1904. Contiene el Tratado de 1912 una serie de estipulaciones que impiden una acción unilateral a cada parte en las materias de interés o derecho común (artículos 6.º 7.º, 8.º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24 y 25). Otras estipulaciones favorecen a una de las partes obligando a su respeto a la otra; así benefician a España los arts. 1.º 4.º, 10, 16, 17, 18, 22 y 26, y a Francia los arts. 1.º (párrafos 6.º 8.º) y 11. Otros muchos benefician a terceros países. El menos beneficiado resulta el protegido, al que sólo se conceden las garantías, bastante vagas del artículo 1.º de ambos Tratados de 30 de marzo y de 27 de noviembre.

Por lo tanto, hay una cosa clara —basta leer el art. 26 del último Tratado—: Que cualquier transformación en el estatuto o las condiciones jurídicas de Marruecos que Francia introdujera, por imperante o intrascendente que fuera no podría afectar a los derechos reconocidos a España en su Zona (y aún fuera de ella, como los del art. 8.º). Más aún: la perseguida conversión del Marruecos francés en «Estado asociado», de ser posible y factible —que es

otra cuestión—, se limitaría a la zona cherifiana. Llegaríamos a la anomalía de que un mismo Estado con su único Soberano, una nacionalidad común y unos principios comunes (la *cheraa*) pertenecería en parte a la Unión Francesa y en parte quedaría fuera de ella (la zona jalifiana y Tánger). Agravando con ello la ya embrollada situación del Imperio y su lamentable partición, de la que dicho sea de paso, no sentimos muchos remordimientos como españoles. Pues es obvio que España, desde Alfonso X a Joaquín Costa, deseó siempre limitar el Sur con un país amigo y no encontrarse emparedado por el Norte y por el Sur por un vecino a ratos no enemigo. Cuando ya la pérdida de la independencia marroquí era inevitable y España no podía impedirlo porque Francia e Inglaterra la habían acordado el 5 de abril de 1904, se sumó nuestro país a tales propósitos, no alegremente, sino por salvar lo más que pudiera de sus amenazados intereses. Hoy día España no pretende introducir clandestina o forzosamente a la zona jalifiana en ninguna «Unión Española» o fórmula equivalente. Deja que las cosas sigan su curso natural; cumple su misión tutelar sin regatear sacrificios; concibe como algo lógico el anhelo marroquí de recuperación futura de su soberanía y de su unidad, y desea que siempre reine la más sincera y voluntaria colaboración amistosa entre los dos países que tantos siglos llevaban conviviendo cuando se inventó esa versión incompleta y continental de la «Commonwealth», que después de haber injerido un poco inquietamente al Viet-Nam pretende también deglutir al Magreb.

La articulación práctica de la Unión Francesa nos ofrecería todos los respetos que se deben al esfuerzo ajeno si se limitara exclusivamente a lo que pertenece a ese esfuerzo y no intentara afectar —aunque sea involuntariamente— a los títulos españoles allende al Estrecho y al futuro del fraterno pueblo mogrebí.

JOSÉ M.^o CORDERO TORRES