

La gestión de la colonización. La administración doble de Marruecos

Camilo Herrero García

Introducción¹

El interés colonial por Marruecos surgió muy pronto en la expansión imperialista que vivió Europa una vez se terminó el ciclo revolucionario francés con la derrota de Napoleón en 1815. La cercanía de Marruecos a Argelia, el territorio sobre el que Francia se comenzó a expandir colonialmente en el norte de África en 1830, hizo que fueran varios los roces con las autoridades marroquíes y los enfrentamientos que involucraron a las dos naciones. El principal ejemplo de esta situación fue la batalla de Isly en 1844 en el contexto del final de la resistencia argelina en la primera penetración colonial de Francia en el territorio. Tras la derrota marroquí en Isly, se redactó el tratado de Lalla Marnia al año siguiente para definir la frontera entre ambos territorios.

Las autoridades francesas tenían un serio interés en Marruecos. Sin embargo, el gobierno del Reino Unido, la gran potencia colonial, no parecía dispuesto a permitir que Francia pudiera hacerse con el control de Marruecos dado su vital posición geoestratégica respecto al estrecho de Gibraltar. Los ingleses no iban a aceptar que uno de sus principales rivales se asentase en el Estrecho y de esta manera pudiera entorpecer las comunicaciones con la India.

Esta situación es clave para entender por qué Marruecos va a ser el último Estado independiente en África antes de que estalle la Primera Guerra Mundial. El interés de varias potencias europeas por Marruecos hacía que fuera muy difícil que alguna de ellas diera el paso por el control colonial de este territorio. Finalmente fue Francia la nación que logró imponerse, aunque haciendo ciertas concesiones.

En el caso del Reino Unido, la situación se resolvió el 8 de abril de 1904 cuando se firmó la Entente Cordial entre ambas naciones. En este documento Francia reconocía a Reino Unido la libertad de acción en Egipto (muy importante por el canal de Suez). A cambio, la nación británica se la dejaba en Marruecos a Francia, aunque se le obligaba a concertar el reparto del territorio con España².

¹ Esta investigación ha sido posible a una beca FPU15 del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

² Esto se establecía en el tercer artículo secreto que acompañó a esta declaración. José Luis VILLANOVA: *El protectorado de España en Marruecos: organización política y territorial*, Barcelona, Bellaterra, D.L. 2004, p. 43.

Las otras dos naciones interesadas en Marruecos eran España y Alemania. En el primer caso, España era un rival muy débil³, pues durante el siglo XIX perdió la consideración de potencia colonial. España quedó relegada a un rango muy inferior al que había contado en siglos anteriores, ya que solamente a mediados de siglo contaba con la posesión de Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Por otra parte, tenía toda una serie de problemas internos en los que centrar su atención. Sin embargo, esto no hacía que en ciertas ocasiones quisiera resarcir su mermado papel internacional en Marruecos. De esta manera, al ser España limítrofe con Marruecos, los contenciosos territoriales (sobre todo por los presidios de Ceuta y Melilla) habían puesto en fricción en varias ocasiones a los dos Estados. A lo largo del siglo XIX esta situación se recrudeció con lo que fueron varios los enfrentamientos entre ambas naciones. Destacó sobre todo la guerra de 1860, que tuvo como consecuencia el pago de una gran indemnización de guerra por parte del Estado marroquí (100 millones de pesetas) que dio inicio a su endeudamiento con bancos europeos. Esta situación fue una de las causas del establecimiento del protectorado⁴.

Por otra parte, no se puede dejar de hacer referencia a que a España se le reconocían la posesión de unos teóricos derechos históricos y una posición geográfica privilegiada para intervenir en Marruecos. Esto fue utilizado por Reino Unido ya que desde el principio de las negociaciones que determinarían el futuro de Marruecos, se estableció que España tendría que sacar algún beneficio. Con este apoyo a España, los gobiernos británicos lo que pretendían era evitar que Francia se instalase territorialmente en el norte de Marruecos. Al final España recibió una banda de tierra en la que ejercer su acción con la firma del convenio hispano-francés del 3 de octubre de 1904, donde España se adhería a la declaración del 8 de abril de 1904⁵.

Por último, Alemania a finales del siglo XIX también empezó a tener sus propios intereses coloniales tras haber logrado su unificación. A pesar de no tener intereses políticos por Marruecos (aunque si comerciales) cuando en el 1904 Francia y

³ De esta manera, fue muy fácil que en 1904 tras la firma de la Entente Cordial España suscribiera la convención en la que se repartía Marruecos con Francia.

⁴ Esta manera de proceder con la concesión de créditos a naciones que buscaban llevar a cabo reformas para equipararse con los Estados europeos fue la manera de proceder en Egipto y Túnez, dos de los principales ejemplos de acción protectora por naciones europeas. Aunque en este momento, el endeudamiento no tenía vocación de llevar a cabo reformas para modernizar el Estado marroquí, se entró en una dinámica de endeudamiento que a finales de siglo si tuvo como intención la modernización del Estado. Arthur GIRAULT: *Principes de colonisation et de législation coloniale. La Tunisie et le Maroc*, Paris, Recueil Sirey, 1936, p. 236.

⁵ Joseph GOULVEN: *Traité d'économie et de législation marocaines*, Paris, M. Rivière, 1921, p. 36.

Reino Unido firmaron la Entente Cordial, el gobierno alemán se autoproclamó como defensora de la soberanía de Marruecos. A partir de este momento, el gobierno alemán va a originar dos crisis diplomáticas en las que se determinó la situación internacional de Marruecos. La primera fue en 1905. Se solucionó con la Conferencia Internacional celebrada en Algeciras y el Acta que recogió los resultados de la misma. Aquí se reconoció la supremacía de Francia y España en la acción en Marruecos. La segunda fue en 1911. En este caso se resolvió con la firma entre Francia y Alemania del acuerdo de Berlín en del 4 de noviembre de 1911. En él Francia hizo una serie de cesiones territoriales en el Congo y económicas en Marruecos. Por fin el gobierno francés tuvo el camino despejado para instalarse en Marruecos⁶.

Sin embargo, solamente en 1912 con la firma del tratado de Fez es cuando Marruecos pasó a ver limitada su soberanía y depender de las disposiciones que Francia y España establecieran para llevar a cabo la “reforma” de un Estado que las naciones europeas consideraban que se encontraba anclado en el pasado. En este momento quedó instaurado el protectorado de ambas naciones en Marruecos

La administración precolonial y la instauración del protectorado

La implantación colonial en el caso de Marruecos se organizó en base a una figura jurídica internacional peculiar, el protectorado. A diferencia de una colonia de administración directa o de una mera anexión, esta figura buscaba aplicar una fórmula donde la acción por la potencia imperialista fuera de control, reforma y modernización, pero nunca de administración directa. Esta definición enlaza directamente con la acción francesa en Marruecos, ya que es la que dispondría el primer Comisario Residente General, Hubert Lyautey⁷.

Uno de los elementos más característicos de esta organización colonizadora es que se mantenía una apariencia de gobierno tradicional en la que se incluían elementos modernizadores de corte liberal como los que existían en los Estados europeos. Esto es, conservando figuras de gobierno y de administración tradicional, como el sultán y algunos visires en el caso de Marruecos. La insuficiencia de estas instituciones y sus

⁶ Paul Louis RIVIERE: *Traité de droit marocain, législation, coutume, historique, jurisprudence avec références aux législations étrangères*, Caen, Ozanne, 1948, pp. 9-14.

⁷ Este personaje dispuso en su hacer diario una fórmula de protectorado que se podría resumir en lo que él mismo escribió: « La conception du Protectorat est celle d'un pays gardant ses institutions, se gouvernant et s'administrant lui-même avec ses organes propres, sous le simple contrôle d'une puissance européenne, laquelle, substituée à lui pour la représentation extérieure, prend généralement l'administration de son Armée, de ses finances, le dirige dans son développement économique. Ce qui domine et caractérise cette conception, c'est la formule: contrôle, opposée à la formule: administration directe. » Hubert LYAUTEY: *Lyautey l'Africain*, París, Plon, 1954, vol. 4, p. 28.

carencias en ciertos aspectos eran la razón que condujo a la creación de una administración moderna confiada a funcionarios de las naciones protectoras que no existían hasta ese momento en Marruecos.

Pero para explicar qué reformó el protectorado, hay que explicar cómo era la administración central autóctona de Marruecos antes de la redacción del tratado de Fez. En la cúspide del *majzén* (este término hace referencia al gobierno tradicional de Marruecos y por extensión al territorio bajo soberanía del sultán) se encontraba el sultán, jefe religioso de la comunidad musulmana (*emir al-muminin* o príncipe de los creyentes) y a la vez soberano temporal⁸. Su poder solo estaba limitado en principio por el Corán y la sunna. De esta manera, en su persona reunía los poderes legislativo, ejecutivo y judicial⁹.

Junto al sultán, se encontraban cinco servicios de Estado o Majzén¹⁰. El principal de los personajes de estos servicios era el gran visir, que era considerado a la vez como primer ministro y ministro del interior. Era el encargado de controlar a los diferentes departamentos en que estaba organizado el majzén, ejecutando las decisiones del sultán. Además, se ocupaba de la política interior del imperio al tener bajo su autoridad a los bajás (dirigentes de las ciudades) y los caídes (dirigentes de las tribus)¹¹.

Junto a este se encontraban el *visir el-bahr* (ministro del mar) que era equiparado al ministro de asuntos exteriores. Era el encargado de las relaciones con otros países y de las relaciones con los representantes de las potencias exteriores. En tercer lugar el *allaf*. Este era una especie de intendente general del ejército, es decir, era el encargado de la administración de tropas y de pagar la soldada. También estaba el *amin el-oumana*, que se encargaba de centralizar los ingresos del tesoro y de hacer frente a los gastos, aunque sin llegar a establecer nunca un presupuesto. Era concebido como el tesorero del imperio, pero no un verdadero ministro de hacienda. Por último, el *visir ech-chikayat* o

⁸ Su poder temporal antes de la implantación colonial se limitaba a una cuarta parte de lo que hoy es Marruecos, lo que sería reconocido como *bled majzén*, que serían los puertos, las grandes ciudades del interior y las llanuras atlánticas. El resto del territorio de Marruecos, *bled siba*, sería un territorio donde la soberanía del sultán no sería plena (este territorio varió a lo largo del tiempo), pero donde sí se reconocía su papel espiritual como cúspide de la *umma* marroquí. Henry GAILLARD: *La Réorganisation du gouvernement marocain*, Paris, Comité de l'Afrique française, 1916, p. 4.

⁹ MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES: *Rapport général sur la situation du protectorat du Maroc au 31 juillet 1914, dressé par les services de la Résidence générale sous la direction de M. le général Lyautey*, Rabat, Résidence de la République française au Maroc, 1916, p. 50.

¹⁰ Henry GAILLARD: *La Réorganisation du gouvernement...*, p. 10.

¹¹ Louis HOLTZ: *Traité de législation marocaine, droit public et droit privé du Protectorat*, Paris, Éditions des juriscenseurs, 1914, p. 100.

ministro de reclamaciones, que recibía las quejas de las tribus y particulares contra los agentes del *majzén*¹².

Estas eran las principales figuras que configuraban el *majzén* central. Este será reformado en el caso francés e imitado en la parte española, ya que ambas naciones requerían un *majzén* central en su territorio. De esta manera, ambas lo adaptaron lo más convenientemente a la tarea de protectorado que tenían que ejercer.

La administración central al comienzo del protectorado

La implantación protectoral en Marruecos tiene, como ya se ha indicado, al tratado de Fez del 30 de marzo de 1912 como acta fundamental para llevar a cabo la reorganización del gobierno autóctono y la creación de una administración protectoral francesa. Las autoridades francesas buscaron crear un gobierno y una administración central, regional y municipal sobre el tipo de organización occidental. El tratado colocó al Estado marroquí bajo la protección del Estado francés. El sultán mantenía la soberanía de su imperio pero a la vez aceptaba colocar a partir de ese momento su gobierno y su administración bajo la autoridad y el control del Estado francés¹³.

Junto a este tratado, el 27 de noviembre de 1912 se firmó la convención franco-hispana que formalizó la concesión de una parte de Marruecos a España para establecer su protectorado según las negociaciones internacionales a las que se ha hecho referencia antes. Este convenio dictaminó, como se había hecho en el tratado de Fez, que España tenía la capacidad para crear un gobierno autóctono independiente del de la parte francesa y la creación de una administración protectoral propia para llevar a cabo la tarea que se le había encomendado¹⁴.

La situación quedó entonces de la siguiente manera. Como establece la legislación internacional del sistema de protección, la administración estaba en principio en manos de los protegidos pero se encontraba a partir de ese momento bajo el control de Estado protector que debía introducir progresivamente las reformas que estimase oportunas en los ámbitos administrativo, judicial, escolar, económico, financiero y militar. Sin embargo, ambas naciones contaron en la realidad con una gran libertad de acción en todos los dominios que quisieran¹⁵.

¹² MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES: *Rapport général sur...*, p. 51.

¹³ Georges SURDON: *La France en Afrique du Nord*, Alger, Édition Alger républicain, 1946, p. 702.

¹⁴ Tomás GARCÍA FIGUERAS: *Marruecos: la acción de España en el Norte de África*, Barcelona, Ediciones Fé, 1939, p. 110.

¹⁵ Louis HOLTZ: *Traité de législation...*, p. 106.

Uno de los principales elementos que van a caracterizar la presencia protectoral de ambas naciones en Marruecos va a ser la existencia desde el principio de una doble administración, que tuvo como inspiración la dispuesta en Túnez por Francia a partir de 1881¹⁶.

De esta manera, lo que se observa es que por una parte, se reorganizó el gobierno autóctono, es decir, aparecieron dos *majzenes* reformados que serán controlados por las instituciones protectoras. Se hace hincapié en que serán dos, porque cada nación protectora tendrá un gobierno autóctono propio bajo su control, aunque el tratado de Fez disponía la unidad del Imperio¹⁷.

En el protectorado francés la cúspide del gobierno autóctono siguió siendo el sultán, donde las atribuciones ejecutivas, legislativas y judiciales tradicionales fueron compartidas y supervisadas por los agentes protectores franceses. En el caso del protectorado español, al frente del gobierno se dispuso un jalifa, es decir, un delegado del sultán en este territorio. Este teóricamente dependía del primero, pero formalmente España lo tenía como el soberano propio de su territorio¹⁸.

También se mantuvieron los puestos de gran visir, y se crearon los visiratos de hacienda (en el caso francés fue suprimido en el 1914), justicia y bienes habues (o habices también en español). Sin embargo, se suprimieron los visiratos relacionados con las relaciones exteriores y con las fuerzas militares, quedando estas facetas en manos del Comisario Residente General y del Alto Comisario.

Junto a esta administración tradicional reformada se produjo la creación de una nueva administración en manos de agentes franceses y españoles. Estas fueron la Residencia General (Résidence générale) en el caso francés y la Alta Comisaría en el caso español, las cuales denominarían al conjunto de toda la administración de las dos naciones en Marruecos, a cuyo frente estaban el Comisario Residente General y el Alto Comisario. Estos serían agentes omnímodos para llevar a cabo la tarea de reforma del Estado marroquí en base a los poderes que les concedían el Tratado de Fez y el convenio del 27 de noviembre de 1912¹⁹.

¹⁶ Arthur GIRAULT: *Principes de colonisation...*, pp. 22-25.

¹⁷ *Ibid.*, p. 247.

¹⁸ Cesáreo RODRÍGUEZ AGUILERA. *Manuel de droit marocain, zone espagnole*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1954, p. 54.

¹⁹ Incluyendo también la tarea de la representación exterior del protectorado (art. 5 Tratado de Fez para el Residente General y art. 1 de la Convención franco-española del 27 de noviembre de 1912).

De esta manera, el Comisario Residente General y el Alto Comisario quedaron como depositarios de todos los poderes de la República francesa²⁰ y el Reino de España en Marruecos²¹. Estos estarían en la cúspide de todo el entramado administrativo que debería controlar los actos del gobierno autóctono, tanto en el ámbito de la política exterior (ambos quedaron como únicos interlocutores entre las potencias extranjeras y las autoridades autóctonas marroquíes), como de la administración interna del país (eran los tutores últimos de la administración autóctona y los encargados de implementar las reformas necesarias que las naciones protectoras estimaran oportunas)²².

Además de estos personajes, cúspides de la administración protectora en cada uno de los territorios, se encontraban toda una serie de organismos con un carácter de control político en los protectorados. Los primeros que fueron creados en el caso francés fueron el Secretario General del gobierno cherifiano que era el encargado de controlar la administración autóctona, el Delegado a la Residencia General que sustituía al Residente General cuando no se encontraba en su puesto, y por último el Secretario General del protectorado que controlaba la administración civil del protectorado francés²³. En el caso de la Alta Comisaría española, al principio se estableció solamente el Delegado para los servicios indígenas que a la vez controlaba los asuntos indígenas y ejercía la labor de Secretario General del protectorado²⁴.

En segundo lugar junto a estos servicios de control político²⁵ aparecieron los servicios administrativos puramente dichos o administración neo-cherifiana²⁶ (denominada así en el protectorado francés, pero que tendrán una organización similar en el español). Estos órganos son los que en palabras del propio Lyautey serían los que

²⁰ Según lo establecieron el Tratado de Fez del 30 de mayo de 1912 y el Décret fixant les attributions et les pouvoirs du Commissaire Résident Général del 11 de junio de 1912. Bulletin officiel du Protectorat de la République française au Maroc (BO) n. 1. 1 de noviembre de 1912, p. 3

²¹ Según lo establecieron la Convención franco-española del 27 de noviembre de 1912 y el Real Decreto de 27 de febrero de 1913. Boletín oficial de la zona de Protectorado español en Marruecos (BOZM) n. 1, 10 de abril de 1913, p. 36.

²² Albert HIVERNAUD: *L'organisation administrative et politique du Maroc*, Casablanca, A. Moynier, 1954, p. 54.

²³ BO n. 1. 1 de noviembre de 1912, p. 4. Services de la Résidence Générale et du Commandement en Chef. Joseph GOULVEN: *Traité d'économie...*, p. 134. MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES: *Rapport général sur...*, p. 62.

²⁴ Con el devenir del tiempo aparecerán el puesto de Secretario General en 1916 y de Delegado General en 1924. BOZM n. 1, 10 de abril de 1913, p. 40. REAL DECRETO de 27 de Febrero de 1913. Manuel LLORD O'LAWLOR: *Apuntes de Derecho Administrativo del Protectorado de España en Marruecos*, Tetuán, Editora Marroquí. 1952, p. 79.

²⁵ En el caso francés los puestos de Comisario Residente General, Delegado a la Residencia General, Secretario General y Secretario General del gobierno cherifiano y Alto Comisario y Delegado de Asuntos Indígenas en el protectorado español.

²⁶ René POURQUIER y Roger CHAGNEAU: *Cours élémentaire d'organisation administrative marocaine, à l'usage des candidats aux fonctions publiques*, Rabat, Éditions La Porte, 1951, Fascículo 3, p. 2.

se encargarían de poner en valor el territorio marroquí, atendiendo a la organización de las finanzas y a dirigir el desarrollo económico de los protegidos²⁷. De esta manera, nada más se implante el protectorado surgirán en los dos protectorados instituciones encargadas de estos ámbitos. Estas fueron la Dirección General de Trabajos Públicos y la Dirección General de Servicios Financieros en el caso de Francia²⁸ y el Delegado para los servicios de fomento de los intereses materiales y el Delegado para los servicios tributarios, económicos y financieros para el protectorado español²⁹.

Además, hay que hacer hincapié que las instituciones que se crearon en el ámbito español en un primer momento tomaron como modelo las instituciones que los franceses comenzaron a organizar a partir de la firma del Tratado de Fez en el protectorado francés, que a su vez tomaron como ejemplo directo las que se crearon en Túnez y que había demostrado ser efectivas³⁰.

Teniendo en cuenta toda esta información, hay que añadir que fueron las instancias superiores de las dos administraciones protectorales, junto con las órdenes remitidas desde los gobiernos de las naciones metropolitanas, las encargadas de llevar a cabo esta tarea de reforma y control de la administración propia y de creación de una nueva administración técnica.

Conclusión

La administración de los protectorados francés y español en Marruecos se comenzó a establecer a partir de la firma del Tratado de Fez establecido por el gobierno francés y el sultán de Marruecos el 30 de marzo de 1912 y el convenio franco-hispano establecido el 27 de noviembre de 1912.

La figura del protectorado dotó de gran particularidad a la organización administrativa que va a surgir de estos tratados. En primer lugar, porque según la definición que Lyautey dio de protectorado, se conservaron las instituciones propias para gobernarse a sí mismos. Estas instituciones luego eran controladas por las

²⁷ Hubert LYAUTEY: *Lyautey l'Africain...*, p. 28.

²⁸ BO n. 1. 1 de noviembre de 1912, p. 4. Services de la Résidence Générale et du Commandement en Chef. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES: *Rapport général sur...*, p.63

²⁹ BOZM n. 1, 10 de abril de 1913, p. 41. REAL DECRETO de 27 de Febrero de 1913.

³⁰ Sin embargo, España tuvo en cuenta su propio aparato militar que estaba presente en la zona y que había empezado a extender su acción a funciones políticas. Esta institución era muy relevante por la continua situación turbulenta que desde hacía tiempo se venía observando en Marruecos y que iba a permanecer hasta 1927. Fueron muy importantes desde el principio la existencia de las capitanías general de Ceuta y Melilla de antes de 1912 y que se convirtieron en comandancias generales por la RD del 25 de diciembre de 1912., a la que pronto se unió la creación de la de Larache en 1913. Estas mantuvieron una completa autonomía de acción respecto a la Alta Comisaría. José María CORDERO TORRES, José María: *Organización del protectorado español en Marruecos*, Madrid, Editora Nacional, 1943, vol. 1, p. 118.

potencias europeas. Esta situación va a quedar clara con la reorganización de las instituciones autóctonas en Marruecos, que van a dar como resultado dos *majzenes* reformados, cuya acción va a ser supervisada por los agentes europeos.

En segundo lugar, porque se creó una administración europea donde aparecieron una serie de entes administrativos que se van a corresponder a los ministerios de las naciones metropolitanas. Al final estos serán los que lleven a cabo la reorganización de la nación protegida y su puesta en valor, algo que también defendía la idea que Lyautey tenía del protectorado.

Por último, que como se ha indicado, fueron dos las administraciones protectoras que se establecieron en Marruecos, por una parte la francesa y por otra la española, con un ámbito territorial mucho más limitado. Como se observa, la administración que van a crear ambas naciones protectoras va a ser muy similar, sobre todo porque España va a reproducir de una manera limitada la organización que Francia va a crear, pues esta nación ya había tenido la posibilidad de desarrollar administraciones protectoras (sobre todo en Túnez) y para España esta situación era innovadora.