

## NOTAS

### La política exterior de la IV República Francesa

El libro de Alfred Grosser<sup>1</sup>, profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de París, aparece a los dos años de fenecida la IV República Francesa. Es inevitable, pues, que el lector, al recorrer las páginas de este interesante libro, se vea tentado de emprender una casi constante labor comparativa, siendo uno de los términos de referencia el análisis de autor del período pasado y el otro la actual política internacional francesa, sus orientaciones y perspectivas. Por nuestra parte, en esta misma revista, aventuramos, a los pocos meses de haberse producido el 13 de mayo, un intento de juicio de su evolución y de las causas de su fracaso. La proximidad de algunos acontecimientos y la falta de perspectiva tornaban arriesgado cualquier ensayo de síntesis, por modesta que fuese su intención. Grosser viene ahora a corregir de manera lo suficientemente completa los esbozos de aquella época. Se trata, sin embargo, de tarea a la que acechan peligros; entre ellos, el riesgo de que al hacer historia de situaciones tan recientes, las mismas aparezcan como "cosificadas", cuando bien pudiera ser que las mismas estuvieren operando aún hoy. El método empleado —al que nos referiremos más adelante— obvia este peligro.

A la IV República, a su estilo y prácticas políticos, se le ha extendido definitivo certificado de defunción. Su primera operatividad en la vida política francesa parece ser su ejemplaridad negativa. El más firme sostén de las instituciones galas actuales —cuyo juego ha venido reduciéndose en lo esencial a un mandato al Presidente para que resuelva el terrorífico impase argelino— es el deseo de no retornar a las prácticas anteriores al 13 de mayo. Sin embargo, leyendo el libro que nos ocupa se obtiene una primera impresión: la V República, sumergida desde su nacimiento en las cuestión argelina, no ha creado una política exterior radicalmente distinta a la de su antecesora. El único aspecto positivo en que se traduce una voluntad de marcar rutas nuevas es la concesión de la independencia inmediata a los países del Africa negra.

<sup>1</sup> "Dos libros sobre la evolución de la IV República Francesa", en *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político*

Si bien el proceso estaba iniciado en la famosa loi-cadre de 1957, en la opción de septiembre de 1958 hay la manifestación de fundar una política sin dejarse arrastrar por inercias. En las otras grandes cuestiones de las relaciones internacionales, junto a formulaciones desde un determinado estilo, el actual gobierno francés se ha limitado a encauzar las directrices marcadas por sus antecesores en una determinada dirección (integración europea) o bien a retardar ciertos procesos (negociaciones sobre Berlín, integración del sistema defensivo occidental).

En el sistema de ideas del Presidente De Gaulle esta tarea retardataria cumple una función táctica. Se trata de que los grandes problemas pendientes no entren en su fase resolutoria antes de que Francia haya resuelto su problema argelino y que haya obtenido una mínima capacidad nuclear que imponga su participación plena en la resolución en plano de igualdad con los anglosajones.

Hasta el presente lo novedoso de la política gaullista es el estilo. La vuelta de De Gaulle a la política en 1958 implica, por parte del pueblo francés, la elección de una manera de ser gobernado. Este estilo puede definirse —en lo que se refiere a la política exterior— por diversas notas; en primer lugar por una intención, repetidamente proclamada, de *grandeza*. ¿Pero qué significa este slogan en términos de política exterior? Renunciada la pretensión imperial ultramarina por anacrónica y entorpecedora de la verdadera influencia mundial, la presión de grandeza se concreta en voluntad de *independencia* y *hegemonía*. Independencia frente al aliado americano, hegemonía en Europa. Los dos objetivos los hereda de la IV República, pero desde un nivel determinado: el de la constatación de la inviabilidad de una política hegemónica europea al gravitar la defensa occidental en la restauración y, luego, rearme de Alemania; y, en lo que a la independencia se refiere, a la necesidad de acudir a la ayuda americana para sufragar —hasta 1954— la costosa y nunca popular guerra de Indochina. La hegemonía en Europa la comprende De Gaulle en base al entendimiento exclusivo con Alemania. Parte del supuesto de que Alemania dividida y con un problema de fronteras sin resolver necesitará de un apoyo constante de su vecino francés, supeditando su política europea a este apoyo en las relaciones con los anglosajones inclinados progresivamente a un arreglo con Rusia. De Gaulle, que en 1954 fué enemigo declarado de la CED y del rearme alemán, parte de la situación actual utilizando el dato de una Alemania rearmada para obtener el mismo objetivo que el primer gobierno de la Liberación; la hegemonía en Europa queda por ver si en la complicada economía mental de su formulador, en la que se engarzan dispositivos de equilibrio, esta hegemonía continental no precede al trato con el Este, logrando así la independencia frente a los anglosajones.

Hegemonía e independencia se encuentran así engarzadas, cada término presupone el otro. Es un equilibrio clásico, tan clásico como el estilo literario de su concebidor. Naturalmente, una concepción de este tipo exige ciertas simplificaciones. Una de las reducciones esenciales reside en liquidar la situación anterior, haciendo una criba de lo utilizable y lo periclitado. De hecho, este intento de romper con el pasado inmediato descalificándolo es un imperativo de toda personalidad que pretende marcar una época; cuando esta personalidad descalifica el pasado en razón de una ideología nueva que pre-

tende realizar en una circunstancia histórica determinada, nos encontramos ante una personalidad revolucionaria; cuando se trata de rechazar el pasado inmediato en razón de su desacuerdo con la realidad esencial de un grupo humano, y cuando este ser esencial se pretende ha sido deducido de la historia "necesaria" de la comunidad, tropezamos con un tradicionalista (la relación del tradicionalista con la historia la apuntó certeramente Ortega al señalar la nota de que amaba el pasado como presente, es decir, una imagen especial e intelectualizada del pasado). Precisamente lo que nos aporta el libro de Gros-ser es el saldo de la herencia de la IV República. Como el intento declarado del actual régimen francés es hacer caso omiso de ella, considerando hasta qué punto esto se ha realizado, incluso hasta qué punto es posible, veremos cuál fué lo gratuito o lo necesario de su política.

Es incuestionable la talla humana e histórica del General. El interés de su figura no se limita a su voluntad política y de poder, a su convencimiento de representar una "cierta idea de Francia". Ser árbitro de los "verdaderos intereses de Francia, sobre los intereses de los franceses" le coloca por encima de los dictadores demagogos de la época. Pero su excepcional interés apunta en la empresa de reducir el complejo de intereses, corrientes culturales, condicionamientos, de comunidad con tantas facetas, cual es Francia, a una sola línea o dirección. Es cierto que la política exterior tiene un carácter más discrecional, es decir, que cabe hacer una política exterior que no se derive de las realidades socio-económicas o técnicas de una comunidad. Es más —y esta es una técnica común a los demagogos—, cabe intentar superar el clima de descontento producido por una insatisfactoria situación interior potenciando la acción exterior. La discrecionalidad impuesta por De Gaulle a su política exterior es de tipo distinto y responde a otra situación. Francia se encuentra en un momento de prosperidad inigualado en este decenio; por otra parte, su régimen no se basa en una ideología de exportación necesaria para su sostenimiento (trostkysmo, nasserismo). Pero, la "grandeza y "rayonnement" franceses cumplen también una función terapéutica: extirpar los complejos producidos por los fracasos coloniales de la IV República en la conciencia nacional. En las Memorias se formula repetidas veces la necesidad de presentar al pueblo francés objetivos exteriores que produzcan, primeramente, la unidad del cuerpo social escindido por la colaboración de Vichy, y, más tarde, una cura de sus frustraciones. Su concepción del destino de Francia se deriva sin esfuerzo de su idea de la nación. Bajo una retórica a lo Peguy —"Notre Dame la France", etc.— subyace lo siguiente: Francia es el resultado de un curso histórico determinado y unívoco; Francia no puede ser de otra manera, su política tiene que ser exclusivamente una: la que corresponda a su ser. No es extraño, pues, que un fiel seguidor de las ideas del General, M. Debré, haya llegado a hablar de Francia y de la "anti-Francia" concretando en una expresión formulaciones habituales en otros países y que presuponen una concepción maniqueísta de la Historia.

Hemos aludido antes al carácter simplificador de la actitud de De Gaulle respecto a los problemas políticos. A lo largo de las Memorias se prodigan los juicios sintéticos, sobre las características de los países y de sus políticas, deducidas éstas directa y naturalmente de las primeras. En los magníficos —desde un punto de vista literario— retratos de los protagonistas de la Se-

Gunda Guerra Mundial, se llega al máximo de esta comprensión de los países a través de los arquetipos. En cada declaración y actitud de Churchill operan los intereses permanentes del Imperio Británico —lo mismo que en Bevin—, el internacionalismo de Roosevelt no es sino la proyección ideológica de la necesidad comercial de los Estados Unidos en la desaparición de los cotos cerrados de los Imperios coloniales; Stalin —en unas extraordinarias páginas del tomo III “Le Salut”— no es sino el heredero de la política tradicional de los Zares. Ningún condicionamiento por las ideologías, por la revolución en las comunicaciones, por la interdependencia económica. Los países son como son; se comportarán conforme a sus necesidades inmutables, mientras un hecho externo no altere su base geográfico o racial. Así la Alemania actual, amputada de Prusia, ya no es la Alemania de Guillermo II, sino la Alemania meridional católica, renana. Esta concepción de las nacionalidades presta sentido a la confusa formulación de la Europa de las patrias. Este enfoque presupone una coincidencia, una unidad, respecto a los objetivos exteriores de un país. Ahora bien, se ha dicho con fundamento que una de las características de la vida política francesa ha sido que los temas de política exterior han sido los puntos preferidos de las plataformas de los partidos políticos; en sentido inverso, las actitudes ideológicas han influido en las tomas de posición en los asuntos internacionales —progermanismo de la extrema derecha, antiamericanismo, primero de la izquierda y recientemente de la derecha colonialista, etc., etc.— El mismo RPF no se libró de la doble relación<sup>2</sup>. La razón para este fenómeno (común a una variedad de países, si no a todos, con la máxima excepción de la Gran Bretaña, salvo en determinados momentos), reside en la localización geográfica de Francia, en la existencia de un resto del antiguo régimen y encuentra su origen en la caída del último régimen monárquico por un hecho exterior —Sedán—. Esta característica ya de por sí suprime de esta concepción de la acción exterior del Estado la mayor parte de su contenido que no sea puramente retórico. En los cuatro años desde su nacimiento en política europea y mundial —aparte de la africana, y la argelina, que no puede considerarse propiamente como política internacional pura—, salvo de retardar los procesos la V República ha ofrecido solamente un estilo, en el sentido literario del término. En el estilo de las Memorias. La frase definitoria encierra en sus términos una situación, un personaje, las características de una política nacional. Es la técnica del memorialista o del “novelista Dios” que ve al personaje desde el comienzo de la narración a su fin, en todos sus pensamientos, en sus posibles elecciones, en su interioridad y en su acción, desde una perspectiva cuyo eje es el escritor. (Uno puede imaginarse el horror que a este hombre político tan letrado, tan bien nutrido de lecturas clásicas francesas, produciría la lectura de una obra de un autor de la escuela del “nouveau roman”, en que se limita la descripción y la narración al campo visual de la mirada humana). Un político que se encarama en un puesto de observación tan elevado, puede ver demasiado pequeños los elementos que forman la base de su promontorio; en este caso, las fuerzas que colaboran en la formación de la política exterior francesa, los datos sociológicos, ideoló-

<sup>2</sup> Vide C. CASALEGNO, “Grandezza e decadenza del movimento gollista”, *Occidente*. Nov. 1953.

gicos, económicos que la nutren. Como contraste con esta postura la lectura del libro de Grosser es útil, pues ayuda a perder el vértigo de las alturas.

Grosser ha dividido su obra en dos partes. Dedicó la primera a resumir la herencia que los Gobiernos de la Liberación reciben de la situación anterior, pero a este preámbulo tradicional añade un estudio de las fuerzas y factores sociales, ideológicos, institucionales que actúan sobre dicha herencia en persecución de objetivos nacionales fraguados en la Resistencia. Una vez asentados estos cimientos, pasa a estudiar el desarrollo de la política así fijada en el período que va de 1944 a 1958.

Los datos propiamente externos eran: disminución del peso real específico de Francia en los asuntos internacionales, como consecuencia de la derrota de 1940; vacío de poder en Centroeuropa al hundirse el III Reich; aparición como protagonistas de mayor excepción en el escenario mundial de dos potencias extraeuropeas (Estados Unidos y la URSS) y consecuente disminución de influencia de Europa; directorio efectivo en el campo aliado capitalista de un comité USA-Inglaterra, sometida la segunda a los americanos; necesidad de efectuar la reconstrucción en base a la ayuda americana; y, por último, imposibilidad de mantener indefinidamente el sistema colonial desde el momento en que Inglaterra concedió la independencia a la India, admitiendo que las victorias de un pueblo de color en Asia —Japón— habían socavado definitivamente el factor prestigio que permitía la dominación europea sobre los pueblos de color en la zona, a bajo precio de ejércitos coloniales muy reducidos. Estos factores habrían de producir una política contradictoria. Adelantemos que lo que puede resumir la política exterior francesa en el período considerando es su carácter nuevo e imaginativo en Europa y su anacronismo y falta de imaginación en Ultramar.

Pero lo que de más original existe en el libro de Grosse es la utilización de los métodos de la ciencia política anglosajona a una historia de las relaciones internacionales que en Francia —como en nuestro país aún hoy— se venía haciendo desde, simplemente, la historia de los hechos formalmente internacionales o de cancillería —tratados, notas, gestiones, etc.— En este punto se nota la labor de la Fondation des Sciences Politiques, cuyas publicaciones van suministrando los datos parciales de la realidad social y política francesa, lo que permite utilizarlos para un fin concreto como el que se propone en el libro. Ello es doblemente necesario en la historia de las relaciones internacionales de la época actual, ya que éstas han rebasado la diplomacia en sentido tradicional al multiplicarse los contactos entre Estados, al no ser estos los únicos centros de las relaciones extranjeras y al actuar la propaganda, la ideología y los intereses económicos más allá de las fronteras. Esta situación tiene, en primer lugar, implicaciones institucionales y de organización administrativa. Grosser examina por una parte el aumento de competencias de órganos del Estado distintos a la Administración como consecuencia de la política de integración europea o Atlántica —papel de los Parlamentos, de los partidos políticos, etc.— que no se limitan a sancionar o rechazar la política del Ejecutivo como los parlamentos anteriores a la guerra, sino que por nutrir directa o indirectamente las instituciones supranacionales colaboran directamente en la función de crear la norma internacional<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Vide Robestson.

Desde un enfoque más concreto, Grosser estudia el aumento y difusión de las competencias internacionales en órganos administrativos distintos al Ministerio de Negocios Extranjeros, como consecuencia del incremento de las relaciones financieras, económicas, culturales, de cooperación, etc. En Francia la unidad de criterios no se obtiene por la supervisión —siempre soslayable— del Ministerio, a quien compete propiamente la dirección de la política internacional, sino por dos factores que subsisten sin cambio bajo los dos últimos regímenes en Francia: a) permanencia de los mismos hombres, o al menos de los mismos equipos en la dirección de la política exterior, aun cambiando los gobiernos<sup>4</sup>, y b) existencia de una tecnocracia homogénea en la dirección de los departamentos y órganos especiales, homogeneidad que las reformas de la Carrera Diplomática efectuadas, apresuradamente y un poco con estilo de *spoilt system*, por Bidault, abrirían los puestos superiores del Quai d'Orsay a funcionarios de otras ramas (inspectores de Finanzas, sobre todo) y a los graduados de las grandes escuelas y agregés. Esta homogeneidad de mentalidad, muy grande<sup>5</sup>, es la que explica la persistencia de soluciones tecnocráticas y neoliberales a los problemas de la integración europea.

El estudio de las posiciones de los partidos en política exterior se efectúa por Grosser con un acertado sentido de la proporción; es decir, que somete a las plataformas de las organizaciones políticas a la prueba de su peso real en la formación de la acción exterior. En política europea y atlántica es el MRP, fundamentalmente, el formulador de la política, seguido casi siempre por los radicales y la SFIO, operando la división de izquierdas y derechas esencialmente en lo que se refiere a la NATO y al rearme alemán, pero complicándose esta alineación con otros elementos —nacionalismo de la derecha— en la ordalia de la aprobación de los Tratados de la CED. El PC juega a lo largo de todo el período el papel de opositor a toda la política exterior, creando estados de opinión pública más extendidos que el campo de sus militantes y simpatizantes cuando sus críticas coinciden con un sentimiento arraigadas, pacifismo, guerra de Indochina. En política colonial el MRP es el propulsor de los desaciertos de Indochina, pero allí, como en Norteáfrica aparece un fenómeno dual: política del gobierno y acción, a veces en contradicción, ante la debilidad de París, independiente de los altos funcionarios y el ejército de acuerdo con los intereses de los colonos y del clima pasional de los mismos (oposición del sultán de Marruecos, política de Hauteclouque en Túnez, de los generales-mandarines en Indochina, etc.) Es de notar en el escenario colonial la “conversión” de funcionarios de izquierdas a las posiciones de los colonos contagiados por el clima ultramarino —Soustelle y Lacoste en Argelia.

Junto a los partidos operan en la formación de la opinión pública en po-

<sup>4</sup> Vide, por ejemplo, P. WILLIAMS, *Politics in Postwar France*. London, 1954 esp. pág. 28 y 30-31, quien, siguiendo a la mayoría de quienes han estudiado las realidades de poder en la IV República, señala el cambio de gobiernos y la permanencia de los mismos equipos en los mismos puestos

como notas complementarias esenciales. La política europea y la de Indochina estuvo, con breves intervalos, en manos del MRP de 1945 a 1954.

<sup>5</sup> JACQUES BILLY. “Les techniciens et le pouvoir”. Presses Universitaires de France, 1960.

lítica exterior los grupos de intereses<sup>6</sup>, las organizaciones sindicales<sup>7</sup> y los grupos religiosos. El estudio de Grosser de la influencia del catolicismo francés, y en especial de una opinión católica progresista, limitada en número, pero no en influencia, es de sumo interés. Por último la prensa ejerce una doble influencia: por una parte ayuda a formar la opinión pública —y a través de ella presiona a los órganos del Estado—; por otra parte se alinea con la opinión pública en cuestiones en que ésta está formada en base a sentimientos muy fuertes, reforzándola. También en algún caso orienta en cuestiones más técnicas explicando el sentido de la política (canal del Mosela, referéndum en el Sarre, etc.) La especial función de "Le Monde", donde a veces se encuentran ecos de las posturas del "Quai d'Orsay", es tratada con especial tacto.

Una vez establecido el cuadro institucional y social, el autor somete lo que podríamos denominar "el mínimo común denominador de los intereses de los grupos y fuerzas políticos franceses" a la presión de los hechos externos: guerra fría, guerras coloniales, inevitable rearme alemán, etc. Entonces, nos aparece claro que la política exterior de la IV República fué un proceso de adaptaciones. En algunos casos —política europea— la adaptación fué, en resumen, acertada si se tienen en cuenta las limitaciones externas y el reparto de fuerzas internas; en otras la opinión general francesa fué frustrada por grupos de intereses y por sentimientos incontrolables —problemas ultramarinos.

El punto de vista de Grosser es, como se ha visto, el de un tratadista de ciencia política. En cada "case study" —política De Gaulle-Bidault, propugnando la desmembración de Alemania, o la política marroquí, por ejemplos— le interesan el juego de las fuerzas, las contradicciones resultantes. El peso del voto comunista —15 por 100— o la presión de la siderurgia francesa ante la declaración de Schuman en 1950, le interesan tanto o más que los planes e ideas de los servicios del "Quai". Otro mérito en la obra es no olvidar la latente oposición inmediatamente a la Liberación y hasta aproximadamente 1950, de los hombres de Vichy, muy influyentes en algunos sectores y en determinadas regiones. La misma idea de la reconciliación con Alemania en la forma de la integración europea se refuerza por justificar, a posteriori, la colaboración en la forma de admisión de la inevitabilidad del acuerdo con los vecinos del Rin. La anglofobia de ciertos sectores —la derecha de la III, muy anglofoba, lo mismo que la Marina y ciertos sectores de la carrera diplomática— operará a rienda suelta en ciertos momentos —reunión de las Bermudas y en la reacción anti-anglosajona después de Suez—. El antimericanismo se nutrirá en la izquierda de las consignas de la guerra fría, pero en la derecha tendrá fuentes propias, centradas en la idea de que los Estados Unidos desearan la evicción de los Imperios coloniales.

La IV República, resultado de una situación histórica y de una estructura socio-económica determinadas, acentuados los rasgos de la última por un sistema constitucional cuya principal característica fué mantener un parlamentarismo poco templado existiendo una fuerte minoría anti-régimen —comunistas y más tarde derecha extrema— no pudo superar sus contradicciones de

<sup>6</sup> JEAN MEYNAUD, "Les groupes de pression en France"; París, 1958, y H. W. EHRMANN, "La politique du patronat français 1936-1955". París, 1959.

<sup>7</sup> FISCHER, "Syndicalisme et décolonisation". París, 1961.

base. En su política exterior busca "el mínimo común denominador del acuerdo". En algún caso, como en la política europea, los órganos del poder crean la opinión y, en consecuencia, la política. Si se tiene en cuenta el porcentaje del voto comunista y el pacifismo extendido en ciertos momentos, que Francia haya sido pieza esencial a la política de defensa occidental no dice poco en favor de la habilidad de sus dirigentes; si pensamos en la extensión y profundidad del rencor hacia Alemania al fin de la guerra, la prontitud en aceptar la reconciliación y en arbitrar el esquema de la integración, dice mucho de su realismo e imaginación. Otros aspectos —es inútil insistir en ellos— merecen juicio menos favorable.

¿El paso a la V República ha "personalizado" la política exterior francesa? Quiere decirse: ¿Se adapta a un plan fijado por una dirección política personalizada, con independencia de la influencia de los grupos? La dirección en lo que se refiere a Argelia ha cambiado en estos cuatro años de norte hasta tomar el de la inevitable independencia. Esta corrección del rumbo habla en honor de quien ha girado el timón con valor admirable. Pero la discrepancia entre las formulaciones de los primeros momentos y la voluntad manifiesta al final, indica que la eficacia de las presiones ha sido considerable. La V República ha heredado el cáncer de Argelia que se ha decidido a la postre a extirpar; con cierto retraso, es cierto. El problema argelino ha sido por otra parte la matrona que la ha traído al mundo, lo cual ha dificultado la libertad de acción del General. Ha heredado una política europea en lo esencial bien orientada, a la que la idea de la grandeza y hegemonía francesas del Presidente somete en esta hora a una fuerte tensión. Este último factor es el más sólido, el mejor cimentado. No es obvio, quizás, decir que lo es porque esta política, conforme a los intereses de Francia, lo es también con "los intereses de los franceses".

FERNANDO MORÁN