

*Document présenté à Mr Spaak par Mr Fradet  
Ministre des Intérieur Belge, Max Duval Pe de l'Etat Français  
Belge et de l'Etat Belge, professeur de Droit en  
France et membre de la Mission Belge en France*

NOTES SUR L'AFFAIRE ESPAGNOLE

RECHERCHE D'UNE SOLUTION

Registrado	
Entrada N°	251 fecha
Salida N°	fecha
Archivo	I-3.24

- Sommaire:
- 1.- Dangers de l'affaire espagnole.
  - 2.- Contradictions de la dernière note anglo-franco-américaine au sujet de l'Espagne
  - 3.- De quelles façons peut se terminer la dictature franquiste.
  - 4.- L'alternative actuelle.
  - 5.- Un précédent lointain de l'intervention.
  - 6.- Evocation de Comité de Non-intervention.
  - 7.- Idée de la Contre-intervention.
  - 8.- Inconvénients d'ouvrir une période constituante.
  - 9.- La thèse de la légalité républicaine.
  - 10.- Des objections.
  - 11.- La solution monarchiste.
  - 12.- Ses inconvénients.
  - 13.- Son inopportunité.
  - 14 Façon légale de l'amener.
  - 15.- Position du problème espagnol.
  - 16.- Première phase d'une politique de Contre-intervention.
  - 17.- Qui devrait l'administrer.
  - 18.- Phase finale.

1.- L' enquête ouverte par le Comité de Sécurité sur le danger que le régime franquiste représente ou peut représenter pour la paix mondiale n' est qu' un expédient dilatoire. Sans nul besoin d' enquête, il est parfaitement plausible de donner une réponse affirmative à la question. Non pas que les dirigeants espagnols aient nécessairement une volonté consciente d' agression, ce qui d' ailleurs n' est pas du tout exclu, mais parce que, même sans l' avoir, leur politique intérieure et extérieure ne peut espérer ni agencer une meilleure issue que la guerre entre l' est et l' ouest.

Indépendamment de tous les préparatifs militaires du général Franco, le problème espagnol est dangereux en lui-même. Il importe, en conséquence, de lui appliquer un traitement qui ne le soit pas.

2.- Le problème espagnol est mal posé depuis longtemps, depuis dix ans, mais jamais peut-être avec autant d' acuité ~~et~~ ~~avec autant de complaisance dans la~~ tolérance de l' absurde que dans la note conjointe publiée il y a deux mois à peine par les Etats Unis, la France et la Grande Bretagne.

Elle était le resultat d' un long et subtil marchandage et, dans sa forme définitive, juxtapose allègrement quelques propositions qui ne peuvent pas être pensées ensemble.

Il y est dit notamment:

- A) qu' un changement de régime en Espagne ~~est~~<sup>est</sup> à tout point de vue souhaitable,
- B) que seuls les espagnols doivent se charger de le faire et
- C) qu' il faut, en tout cas, éviter:
  - a) une guerre civile ou
  - b) une intervention étrangère.

Des "hommes patriotes et libéraux" - y est-il ajouté - devraient prendre le pouvoir, administrer le pays et faire une consultation électorale pour que le peuple décide le régime qu' il veut se donner. Ceci est posé comme un espoir plutôt que comme un programme, sans aucune indication au sujet de la procédure qu' il faudrait suivre pour y arriver.

3. <sup>et</sup> Il ne semble pas possible d' imaginer en ce moment la fin du gouvernement du général Franco en dehors de l' une ou l' autre des éventualités suivantes:

- A) mort naturelle ou violente; mais il est jeune encore, apparemment en bonne santé et, d' autre part' entouré de toute espèce de précautions, de sorte qu' il n' y a aucune raison valable/~~de~~<sup>pour</sup> prendre ce cas en considération;
- B) abandon volontaire du pouvoir; mais rien dans ses déclarations, dans ses démarches ou dans la politique très précise qu' il même ne permet de prévoir actuelle ment qu' il envisage une pareille solution; il se mon-

tre, au contraire, plein d' une assurance tranquille et se croit peut-être un instrument de la providence, comme d' autres dictateurs l' ont fait ou dit; il y es et y reste;

C) conspiration de palais aboutissant à un coup d' état réussi, mais, quoiq' en y ait songé et qu' en y songe encore, il est entièrement improbable qu' elle puisse mûrir de façon suffisante sous le régime policier de délation et de suspicion qui regne actuellement en Espagne;

D) guerre civile ou

E) intervention étrangère.

4.- La guerre civile étant en elle même un ~~si~~ remède peut-être pire que la maladie, il resterait par exclusion l' intervention étrangère comme seul moyen susceptible de terminer dans un court délai le régime du général Franco.

Il est, donc, permis de dire sans tergiverser que le problème espagnol se réduit à choisir entre l' intervention étrangère ou la conservation de la dictature franquiste. Un troisième terme - la transformation de cette dictature en régime plus ou moins démocratique - ne peut ~~pas~~ honnêtement être introduit dans cette alternative. À supposer l' invraisemblable, c' est-à-dire, qu'

a) que le général Franco soit sincèrement décidé à le tenter et

b) qu' une majorité réelle et spontanée se groupe autour de lui, il serait impossible de prouver que ce résultat n' aie pas été obtenu par la contrainte.

Malgré certaines similitudes superficielles, le cas du colonel Peron est très différent de celui du général Franco; et en tout état de cause, le colonel Peron avait quitté le pouvoir avant de se faire élire,

ce que le Général France ne réussira jamais.

5.- L'intervention étrangère ne serait pas une nouveauté en Espagne. En 1823, ayant obtenu le consentement des <sup>autres</sup> ~~aux~~ grandes puissances à Vérone, la France y est intervenue avec une forte armée qui n'eut presque pas besoin de livrer bataille pour rétablir le pouvoir absolu de Ferdinand VII. Deux ans plus tôt un "pronunciamiento" avait imposé à celui-ci une constitution très libérale qu'il supportait à contre-cœur. A l'insu de son gouvernement Ferdinand VII avait demandé l'aide de son cousin de France. Chateaubriand fit tout ce qu'il put dans cette affaire et la réussit parfaitement. L'intervention fut faite au nom de la "légitimité". A quelques nuances près, "légitimité" et "légalité" sont deux mots synonymes. Si le gouvernement de la République Espagnole voulait <sup>demandar</sup> l'appui d'autres puissances démocratiques, il pourrait invoquer ce lointain précédent.

Pourquoi ne le fait-il pas eu, sans l'invoquer, pourquoi ne demande-t-il pas aide et secours pour rétablir la loi et la liberté en Espagne?

6.- Des raisons diverses provenant d'un souci de dignité et d'un sentiment patriotique s'y opposent. Elles paraissent parfaitement plausibles. Mais s'agit-il - il d'une véritable intervention dans le cas présent?

On peut en douter.

Dès 1936 et pendant toute la durée de la guerre civile d'Espagne, le Comité de Non-Intervention a travaillé sans relâche pour éviter des faits qui se sont produits de façon incontestable. S'il reprenait maintenant ses travaux, il pourrait très facilement constater :

a) l'absence des représentants des deux puissances qui ont, tout de suite après, provoqué, soutenu et perdu la guerre générale et

b) la réalité d'une intervention italo-allemande qui ne s'est pas bornée à la période stricte de la guerre civile, mais qui s'est prolongée durant toute la guerre générale et qui, d'une façon, si l'on peut ainsi s'exprimer, posthume, continue encore maintenant à produire ses pleins effets.

7.- Dans cette hypothétique résurrection, qui n'est pas ~~sugg~~ suggérée ici en tant que procédure à suivre réellement, mais plutôt comme un poteau indicateur pour bien marquer l'acheminement des idées, le Comité de Non-Intervention serait donc amené à proposer certaines mesures qui n'auraient pas du tout le caractère d'une intervention, puisque leur but serait précisément celui d'effacer les traces, les conséquences et les manifestations d'une intervention antérieure et toujours agissante.

Ces mesures de véritable, juste et stricte non-intervention ou, si l'on veut, de contre-intervention,

ne pourraient soulever nulle objection fondée sur le patriotisme espagnol ou sur le respect dû aux principes communément admis en droit international. Mais elles impliqueraient inévitablement l'élimination de l'actuelle dictature espagnole, et par là poseraient le problème du régime qui doit lui succéder.

C'est justement le noeud de la question. ~~Tous~~ <sup>Les</sup> retards apportés à une saine politique de contre-intervention sont provoqués surtout par les difficultés qu'il y a à trancher honnêtement ce dernier problème.

8. - Un pays qui vient de traverser les dix plus terribles années de son histoire moderne, après une guerre civile cruelle, ayant subi simultanément deux révolutions de signe contraire, suivies d'une tyrannie implacable et soumis encore à l'influence du national-socialisme, dans ce qu'il a de moins national et de moins socialiste, comment peut-on soudain le plonger dans une période constituante? Jusqu'à quel point est-il en état de faire un choix stable et judicieux? Dans quelle mesure cette période constituante ne serait-elle pas le départ d'une nouvelle guerre civile aussi terrible que la précédente et avec des implications internationales pareilles, sinon plus graves? Et, d'autre part, à qui confierait-on l'administration de cette période constituante sans que cette

administration ne vienne peser sur le choix qui devrait en résulter?

Ces questions, une fois posées, peuvent paraître insolubles, et suffire à arrêter toute initiative autre que des expédients dilatoires dans le genre de l'enquête du Comité de Sécurité.

Mais une autre réalité <sup>incontestable</sup> est alors méconnue. C'est que la prolongation de la dictature franquiste peut, elle aussi, être un motif suffisant pour déclencher une guerre civile dans des conditions intérieures et extérieures encore plus dangereuses.

9.-

La thèse de la légalité républicaine épargne tous les dangers de la période constituante. La violence employée par le Général Franco avec l'aide étrangère doit être corrigée. La contre-intervention se bornerait donc à rétablir la République et, dans la mesure du possible, à remettre en fonction les organes du pouvoir tels qu'ils se trouvaient en 1936, avant la sédition intérieure et l'intervention extérieures.

Cette thèse s'appuie sur des titres et des avantages évidents, à savoir :

A) elle est, du point de vue juridique, irréprochable.

B) elle est la plus simple à mettre en exécution et, ce qui est très important,

C) elle élimine automatiquement la période consti-  
tuante.

10.° Mais on peut aussi lui opposer des objections  
considérables. Après dix ans si pleins d'évènement, il  
y a des chances pour qu'elle ne s'accorde plus avec  
ce qui, dans le langage maurassien, a été appelé le  
" pays réel". Ce divorce, devenu plus aigu dans l'exil,  
donnerait au Gouvernement de la République restaurée  
un caractère sectaire qui, pourrait prolonger plus ou  
moins l'état latent <sup>de la guerre civile caractéristique</sup> de la situation actuelle.

Même à l'intérieur des secteurs qui soutiennent  
la république, aussi bien en Espagne que dans l'émig-  
ration, le cours de la guerre civile, la défaite et  
les longues années d'exil et de persécution ont cou-  
vert entre eux des hostilités parfois très violentes.  
Des incompatibilités déclarées ont opposé les uns aux  
autres certains de leurs leaders parmi les plus écoutés.  
S'il est vrai que cette situation s'est sensiblement  
améliorée dans le courant des mois derniers et qu'il  
n'y a pratiquement pas de républicains espagnols qui  
contestent l'autorité <sup>théorique</sup> /du Gouvernement présidé par  
le Prof. Giral, il n'en est pas moins certain qu'elle  
n'exclut pas des difficultés très sérieuses pour l'avenir  
immédiat de la République.

La restauration pure et simple de la République  
pourrait, d'autre part, justifier une épuration trop  
large, dont il serait difficile de limiter les effets.

11.- Ces considérations entr'autres ont détourné beaucoup d'adhésions, aussi bien en Espagne qu'à l'étranger, vers une solution royaliste.

Le débat entre les partisans de la monarchie et ceux de la République est loin d'être clos, mais il n'a plus ce caractère en quelque sorte transcendant qu'il a pu avoir autrefois. Les avantages et les inconvénients de l'un et l'autre sont comparativement petits à côté des sacrifices qu'il faut parfois accepter pour les imposer ~~par~~ la violence. Le Roi Alphonse XIII lui-même l'avait très bien compris et ce sera l'honneur de la Monarchie espagnole d'avoir accepté sans résistance le sacrifice majeur plutôt que d'avoir déclenché une guerre civile qui jamais ne se serait produite sans l'intervention étrangère.

Il est certain que beaucoup de républicains accepteraient volontiers de vivre sous une monarchie démocratique, si elle se montrait capable de rétablir en Espagne la paix civile et de maintenir longtemps le pays dans un ordre de liberté et de justice.

12.- Mais l'instauration de la monarchie en Espagne offre à l'heure actuelle des difficultés diverses provenant, entre autres, des circonstances suivantes :

a) La volonté du peuple espagnol, manifestée en huit élections depuis 1931, n'a montré aucune velléité monarchiste.

b) Les règles de succession de la Monarchie espagnole, non seulement d'après sa dernière constitution

de 1874, mais suivant une tradition très ancienne, exigent que l'héritier de la couronne soit accepté comme tel par les Cortès. Or, le dernier Prince de Asturies est mort avant le roi Alphonse XIII, et depuis lors il n'y a pas eu de Cortès qui aient pu désigner ~~xxxxxxxx~~ ou accepter son successeur. Actuellement, l'héritier direct est l'Infant Don Jaime qui, paraît-il, est infirme et incapable de régner - ce qui du reste aurait dû faire également l'objet d'une décision des Cortès. C'est pourquoi l'Infant Don Juan, troisième fils mâle du roi Alphonse XIII, est le prétendant actuellement le plus en vue, mais il n'a pas de titres et doit encore les établir. Tout ceci serait long à expliquer avec quelque détail et paraît à première vue anecdotique et plutôt secondaire, mais n'est pas sans portée pratique.

c) Il y a, en partie à cause de la situation décrite dans le paragraphe antérieur et pour de complexes raisons d'ordre historique, un véritable foisonnement de prétendants à la couronne d'Espagne. On en a recensé au moins six, chacun avec plus ou moins de partisans.

d) L'infant Don Juan, Comte de Barcelone, incontestablement celui qui a les chances les plus sérieuses, eut le tort de s'aligner pendant la guerre civile sous les drapeaux du général Franco et peut difficilement apparaître aujourd'hui comme un arbitre au dessus de la mêlée.

13. Laissent de côté ses inconvénients et d'autres encore, il y a des considérations très ~~xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx~~ puissantes qui doivent peser maintenant dans l'esprit des partisans

~~devent passer me concernant dans l'esprit des partisans~~

les plus clairvoyants de la solution monarchiste. Leur projet ne peut se limiter à mettre un Roi à la place du Général Franco, mais doit faire en sorte que le nouveau régime prenne dans l'avenir des racines profondes et durables et soit capable de donner au pays une vie harmonieuse. Y a-t-il maintenant des probabilités pour que cela puisse se faire ainsi? Sûrement pas. Dans l'état actuel des choses, la monarchie ne peut s'instaurer en Espagne que par une des voies suivantes:

- a) initiative expresse du Général Franco,
- b) consentement plus ou moins tacite du Général Franco,
- c) coup d'état, militaire ou non, aboutissant directement ou par l'intermédiaire d'une régence, ou d'une Junta provisoire ou rétablissement de la monarchie, ou
- d) période constituante.

Les dangers de cette dernière éventualité ont été signalés plus haut dans la note 8. Les inconvénients des trois autres sont évidents. La monarchie serait aux yeux d'une grande partie de la population espagnole majoritaire ou non - le détail a peu d'importance - une prolongation de la situation actuelle. Elle apparaîtrait comme une habileté et comme une nouvelle victoire des partis qui ont gagné la guerre civile, grâce surtout à l'aide étrangère. Elle ne pourrait catalyser

ce confus mais profond sentiment de solidarité nationale,  
qui est un des principaux avantages de ce régime.

14. • Ceci ne veut pas dire que les monarchistes, pour  
bien faire devraient abandonner leur projet. Ils  
aurent la voie ouverte dès que la légalité aura réta-  
blie en Espagne. La constitution de la République  
contient en elle une procédure de réforme constitu-  
tionnelle relativement longue, puisqu'elle demande deux  
élections, mais irréprochable. Si la majorité du pays le  
veut la République peut devenir ainsi une monarchie sans  
soulever aucune objection légitime. Cette solution,  
d'autre part, ne comporterait pas des inconvénients aussi  
graves que ceux d'une période constituante :

a) parce qu'il ne s'agirait que d'une réforme  
constitutionnelle et non de l'élaboration de toute  
une constitution, et

b) parce qu'elle ne s'ouvrirait pas tout de suite  
après le départ du Général Franco, mais plus tard lorsque  
le pays serait rentré dans un certain ordre.

15. • Les monarchistes espagnols, malgré leur assu-  
rance d'être soutenus par une majorité de l'opinion  
publique ne paraissent pas disposés à suivre ce  
chemin, qui est pourtant le seul qui puisse donner au  
régime une chance sérieuse de <sup>rester</sup> respect. Pourquoi ?  
Parce que, au fond ils n'ont pas toute la confiance  
qu'ils prétendent avoir dans le peuple espagnol.

De leur côté, les républicains ont aussi de sérieuses raisons de croire que la majorité du pays est avec eux et, fidèles en plus aux engagements qu'ils ont pris, aux mandats qu'ils ont reçus et aux principes mêmes d'une république qu'ils ont si ardemment défendue, ils se cantonnent dans la forteresse d'une légalité en exil qui ne peut transiger avec leurs adversaires sans le risque de se dénaturer.

L'imbroglie espagnol paraît irréductible et à point pour être soumis à la sagesse de Salomon.

16. • Les traités doctrinaires de droit public donnaient beaucoup d'importance au pouvoir modérateur. Dans l'affaire espagnole, la carence de ce pouvoir modérateur se fait effreusement sentir. Certes, Don Diego Martinez Barrios, Président de la République, a le droit et le devoir de l'assumer. Mais il ne dispose pas à Paris, où il se trouve, de l'ensemble des éléments qu'il lui faudrait pour le faire véritablement. Et le Général Franco, qui détient les plus substantiels d'entre eux, ne pourra jamais remplir la fonction du pouvoir modérateur. Il est plutôt l'incarnation d'un pouvoir immodéré.

Cette carence, cette infirmité, il faut les corriger avec un appareil orthopédique. Il paraît juste et utile, non seulement pour l'Espagne, mais pour toutes les puissances intéressées dans le maintien de la paix qui est en jeu, de lui procurer, comme un prêt provisoire mais très nécessaire, l'instrument capable de tenir lieu de ce pouvoir modérateur qui lui manque alors qu'elle en

a le plus grand besoin.

Ce pouvoir modérateur orthopédique se chargerait d'abord d'établir un tableau approximatif de l'opinion espagnole, en estimant par les moyens dont on peut disposer (sans élections ni institut Gallup fonctionnant dans un climat de liberté) l'importance relative des tendances qui la divisent.

Une fois cette première tâche réalisée d'une façon discrète et suffisante - ce qui est parfaitement possible et ni très difficile ni très long - il se mettrait en rapport, sans aucune publicité, avec les têtes des diverses tendances politiques dignes d'être prises en considération et qui vraisemblablement seraient les suivantes :

- a) traditionalistes,
- b) monarchistes,
- c) catholiques,
- d) républicains,
- é) catalans,
- f) basques,
- g) socialistes,
- h) communistes et
- i) syndicalistes de la C. N. T.

Il ferait savoir à chacune l'intention des puissances démocratiques de terminer dans un court délai l'actuelle situation espagnole et d'admettre au sein des Nations Unies un gouvernement espagnol vraiment représentatif.

La manœuvre, en ce moment, ne serait pas aisée. Mais il paraît extrêmement probable, si les puissances ont

la volonté de régler d'une façon équitable l'affaire espagnole, qu'elle réussisse. Un appel direct au patriotisme des responsables de tous les partis, devant les intérêts supérieurs en jeu, serait sans doute écouté par toutes ou presque toutes les personnalités pressenties. Ainsi, une équipe représentative des grands secteurs de l'opinion espagnole pourrait sûrement être constituée dans un esprit de conciliation.

17.- L'attribution de ce rôle délicat de pouvoir modérateur n'est pas non plus sans difficulté. L'O.N.U. qui vient à peine de naître, qui doit faire face à d'immenses difficultés et qui n'a pas encore pu élaborer sa propre procédure, serait bien avisée d'établir les grandes lignes de ce programme et d'en confier l'exécution à quelques mandataires bien choisis.

La France et le Grande-Bretagne, Puissances voisines de l'Espagne, et diversement intéressées dans l'évolution de sa politique, assistées éventuellement par une République hispano-américaine, pourraient recevoir ce mandat. Elles se mettraient d'accord sur la désignation de leurs trois représentants qui rempliraient ensemble le rôle provisoire d'un pouvoir modérateur, en se constituant en comité très restreint et en travaillant dans une ombre favorable pendant toute cette période préparatoire.

Une autre solution, peut-être meilleure, consisterait à confier cette tâche simplement à un professionnel du pouvoir modérateur, c'est-à-dire au Chef d'Etat d'une petite puissance démocratique.

La seconde phase de l'opération est beaucoup plus simple, mais beaucoup plus spectaculaire. Point n'est besoin de rompre les relations diplomatiques ou commerciales avec la dictature franquiste. A beaucoup d'égards, il est au contraire préférable de conserver et même d'augmenter l'importance des représentations diplomatiques étrangères en Espagne, qui seraient là non seulement comme témoins, mais aussi comme agents de cette politique conciliatrice.

Il est vraisemblable que le Président Martinez Barrios et le Président Giral qui auraient été, dès le commencement des négociations, en contact étroit avec cette émanation de l'O.N.U. chargée de l'affaire espagnole, pourraient alors annoncer la constitution d'un gouvernement d'union nationale dans le cadre légal de la République, mais avec la collaboration active des monarchistes.

Reconnu tout de suite par toutes les Puissances, ce gouvernement entrerait de plein droit dans l'O.N.U. et bénéficierait de mesures semblables à celles du "Prêt et Bail".

Il ne serait probablement pas nécessaire de les appliquer. Le Gouvernement du Général Franco ne pourrait plus tenir. Presque tous les appuis intérieurs qui le soutiennent aujourd'hui, lui manqueraient. Les puissances mandataires pourraient alors se charger de négocier rapidement et sans trop de concessions les conditions matérielles de la transmission de pouvoirs.

Avec la simple volonté de le faire, ce projet pourrait réussir en moins de trois mois.