



**Irene Sánchez González**

Investigadora predoctoral en Historia Contemporánea en la Universidad de Sevilla

Hitler y Mussolini habían contribuido al establecimiento del régimen franquista, brindando ayuda al bando sublevado en el transcurso de la guerra civil

## La esperanza frustrada. El exilio republicano ante la cuestión española en Naciones Unidas

### El exilio y la exclusión española de Naciones Unidas

El 12 de diciembre de 1946, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó su resolución 39(I), que negaba a España el ingreso en la organización y recomendaba a los países miembros que retirasen de Madrid a sus embajadores. Se llegaba así al punto culminante de la llamada *cuestión española*, un conjunto de iniciativas contra la dictadura franquista encaminadas a lograr su debilitamiento a través de la presión internacional.

La ofensiva, que había arrancado tras el final de la Segunda Guerra Mundial, tenía sus raíces en los vínculos mantenidos por la dictadura con los países del Eje. Hitler y Mussolini habían contribuido al establecimiento del régimen franquista, brindando ayuda al bando sublevado en el transcurso de la guerra civil. En correspondencia, el dictador español mantuvo una actitud ambigua durante el conflicto mundial: aunque no llegó a entrar en la guerra, la proclamada neutralidad española se transmutó en «no-beligerancia» en junio de 1940. Por añadidura, Franco planteó

a Hitler una serie de reivindicaciones territoriales a cambio de una eventual entrada española en la guerra; violó el estatuto internacional de Tánger; se entrevistó con el dictador alemán en Hendaya (octubre de 1940) y con Mussolini en Bordighera (febrero de 1941); e incluso envió al frente ruso a la División Azul.

Así pues, finalizado el conflicto, había un importante arsenal de argumentos para presentar a España como último reducto del fascismo. La coyuntura parecía propicia a que los exiliados españoles promovieran presiones internacionales sobre la dictadura. En ello, contaron con el apoyo de algunas repúblicas hispanoamericanas y de países del incipiente bloque soviético, amén de las simpatías de buena parte de la opinión pública occidental. Coincidiendo con la creación de la ONU, el exilio puso en marcha sus primeras iniciativas. Así, en la conferencia fundacional de Naciones Unidas celebrada en San Francisco se aprobó la llamada *moción Quintanilla*, que sin mencionar explícitamente a España aludía a ella al establecer que no podrían ingresar en la

## La coyuntura parecía propicia a que los exiliados españoles promovieran presiones internacionales sobre la dictadura

organización estados cuyos regímenes hubieran sido establecidos con ayuda del Eje. La moción la propuso el delegado mexicano a instancias de la Junta Española de Liberación, máximo órgano del exilio en México. Con todo, conviene señalar que ya entonces acudieron a la conferencia de San Francisco no una, sino tres delegaciones de exiliados,<sup>1</sup> ofreciendo una temprana imagen de fragmentación que nunca abandonaría a los exiliados.

Sea como fuere, este éxito inicial llevó a la resurrección del andamiaje institucional republicano: en el verano de 1945, las Cortes republicanas reunidas en México nombraban a Diego Martínez Barrio presidente de la República. José Giral quedó a cargo del primer Ejecutivo republicano en el exilio, que en lo sucesivo procuraría recabar apoyos en la ONU para emprender una ofensiva contra Franco. En Nueva York, sede de la organización, se creó una oficina de propaganda antifranquista conocida como la *Spanish Information Bureau* y encabezada por Jaume Miravittles.<sup>2</sup>

1 LEONART Y AMSÉLEM, A., *España y ONU*; y CASTIELLA Y MAIZ, F. M.: *España y ONU. Volumen I: 1945-1946. La «cuestión española»*. Documentación básica, sistematizada y anotada, Madrid, CSIC, 1978, pp. 31-32.

2 ALONSO GARCÍA, M. R., *Historia, diplomacia y propaganda de las instituciones de la República española en el exilio (1945-1962)*, Madrid, FUE, 2004, pp. 30ss, passim. CABEZA SÁNCHEZ-ALBORNOZ, «Posición de la República española en el exilio ante el ingreso de España en la ONU», *Cuadernos de Historia Contemporánea* 17 (1995), pp. 147-168, passim.

Su principal objetivo sería atacar al régimen franquista a través de sanciones internacionales.

Conviene señalar que no pocos exiliados se mostraron en desacuerdo con dicha vía. Indalecio Prieto, por ejemplo, emprendió un camino distinto al margen de la ONU, procurando forjar un acuerdo con los monárquicos españoles con el fin de atraerse el apoyo de los países occidentales para el desalojo de Franco y la posterior aplicación de una fórmula plebiscitaria que determinase el tipo de régimen (monarquía o república) que habría de establecerse en España tras la salida del dictador del poder. La lógica de Prieto se basaba en la inminente Guerra Fría: el gobierno republicano, reconocido solo por algunos países latinoamericanos y varios países del bloque comunista, sin duda podía ofrecer pocas garantías al mundo occidental. El plan prietista era distanciarse del bloque soviético y ofrecer a las potencias occidentales una alternativa viable al poder de Franco que incluyese a la izquierda no comunista y al monarquismo. El proyecto, a la postre fracasado,<sup>3</sup> reflejaba la falta de una verdadera unidad de acción de los exiliados, al tiempo que ilustraba la escasa atención que los gobiernos republicanos en el exilio estaban prestando a los condicionantes impuestos por la Guerra Fría.

En efecto, las gestiones del gobierno republicano se saldarían, a la larga, con un amargo fracaso, pese al optimismo de los momentos iniciales. El momento culminante de la cuestión española llegó en diciembre de 1946, cuando la ONU aprobó la Resolución 39(I), en la que recomendaba la retirada de embajadores de Madrid y vedaba a España el ingreso en la ONU. Sin embargo, estas sanciones no lograron debilitar al régimen, que de cara al interior reaccionó con

3 DUNTHORN, D., *Britain and the Spanish Anti-Franco Opposition, 1940-1950*, Gordonsville (Virginia): Palgrave Macmillan, 2001, pp. 108ss, 132-141.

## El momento culminante de la cuestión española llegó en diciembre de 1946, cuando la ONU aprobó la Resolución 39(I), en la que recomendaba la retirada de embajadores de Madrid y vedaba a España el ingreso en la ONU

una intensa campaña propagandística que logró fortalecer a Franco a base de agitar el fantasma de las «injerencias del exterior». Tampoco internacionalmente surtieron grandes efectos, más allá de constituir un símbolo elocuente del ostracismo internacional de la dictadura. Algunos países (notablemente la Argentina peronista) desoyeron la recomendación de retirar a sus embajadores, mientras que muchos otros sencillamente dejaron a cargo de sus legaciones a encargados de negocios. Así, las relaciones diplomáticas del régimen, aunque menguadas, no quedaron cercenadas por completo. Por lo demás, la dictadura franquista capeó el temporal mediante las llamadas políticas de sustitución, tendiendo puentes con repúblicas hispanoamericanas y países árabes a la espera de que el mundo occidental, apremiado por la Guerra Fría, rectificase su actitud hacia España.

### Hacia la reinserción internacional del régimen

En efecto, el régimen supo esperar pacientemente un viraje



El Presidente Eisenhower con el General Francisco Franco en Madrid  
 © e-BUAH. Biblioteca Digital de la Universidad de Alcalá

## La re inserción internacional de España aparece íntimamente ligada a la evolución del enfrentamiento entre superpotencias

que no tardó en producirse, resultado de la situación que vivía el mundo en los años de la posguerra mundial. Así, la re inserción internacional de España aparece íntimamente ligada a la evolución del enfrentamiento entre superpotencias, en unos años en que la tensión entre Washington y Moscú aumentaba a pasos agigantados. La clave era la posición geoestratégica de España: en el extremo de Europa continental más alejado de la Unión Soviética y a la entrada del Mediterráneo, la península Ibérica aparecía como una pieza

de considerable interés en el establecimiento de los dispositivos de defensa occidentales. Por el mismo motivo, la idea de arriesgar la estabilidad de la península Ibérica por propiciar un cambio de régimen pronto pasó a percibirse en el Departamento de Estado, y en otras cancillerías occidentales, como un experimento de incierto resultado y escaso atractivo.

En tales circunstancias, los gobiernos republicanos en el exilio tenían poco que ofrecer: en su haber estaban su cercanía a los satélites soviéticos —que le otorgaron

Fue el estamento militar en Washington el primero en recomendar que se modificase la política hacia España

un reconocimiento diplomático negado por los países occidentales—; la participación comunista en los primeros gabinetes en el exilio; el uso de una dialéctica maximalista y legitimista que obviaba que la República carecía de cualquier poder real; y la ausencia de una unidad de acción y de objetivos entre los miembros más destacados del exilio. En conjunto, estos activos más bien dudosos ofrecían pocas seguridades sobre qué podría pasar en España en caso de caer Franco. El dictador, por su parte, podía gustar más o menos a Occidente, pero si algo garantizaba era la estabilidad de la península: con o sin libertades. En un contexto en el que se imponía evitar una infiltración soviética en la península, los derechos de los españoles bien podían pasar a un segundo plano.

El resultado fue un paulatino, pero inequívoco, cambio de actitud de las cancillerías occidentales, lideradas por Estados Unidos. Fue el estamento militar en Washington

el primero en recomendar que se modificase la política hacia España, señalando la necesidad de preservar la estabilidad de la zona, la idoneidad de instalar en la península bases militares, y la falta de eficacia mostrada por la Resolución 39(I), que había fortalecido la posición política de Franco y debilitado la economía española, generando un peligroso caldo de cultivo para una infiltración comunista. Aunque sus efectos no fueron inmediatos, este análisis terminó por imponerse, dando lugar a un viraje en la política exterior de Estados Unidos, que se decidió a explorar la instalación de bases en España y a evitar en lo posible que la cuestión española volviese a aflorar en la ONU; en caso de suscitarse el tema, se decidió votar en contra de cualquier endurecimiento de las sanciones contra el régimen.

Con este telón de fondo, en 1947 fracasó en la ONU un intento de que la organización se reafirmara en las sanciones que había aproba-

## La Guerra Fría se convertía así en tabla de salvación del régimen. Para el exilio, la evolución de los acontecimientos fue un duro golpe

do el año anterior. Jurídicamente, aquello no era una derogación de las recomendaciones, pero puso de relieve la pérdida de apoyos de los detractores del franquismo y dio alas a la diplomacia franquista: se atisbaban los primeros signos de una normalización internacional con el patrocinio de Estados Unidos. En efecto, en años subsiguientes se sucedieron visitas de

congresistas, senadores y mandos militares estadounidenses y llegaron los primeros créditos americanos, inicialmente privados y posteriormente en forma de ayuda oficial. Poco después, en 1950, se abrían las negociaciones para la instalación de bases.

La Guerra Fría se convertía así en tabla de salvación del régimen. Para el exilio, la evolución de los acontecimientos fue un duro golpe. Albornoz, entonces jefe del gobierno republicano, declaró en 1947 que, aunque la ONU había sido incapaz de reafirmarse en su resolución anterior, aquella votación se había perdido «por un número de votos muy reducido», sin que ningún país se pronunciase a favor de Franco.<sup>4</sup> Era una lectura asombrosamente optimista: en realidad, la no-reafirmación de la Resolución 39(I) fue a todas luces un fracaso de las gestiones del gobierno republicano y contribuyó a fortalecer a Franco, al tiempo que intensificó la atomización del exilio. A partir de 1948, la debilidad de la posición antifranquista se acentuaría, hasta quedar abolidas las sanciones de la ONU en 1950.

Así, los gobiernos republicanos en el exilio insistieron tras 1947 en procurar que la ONU endureciera su actitud. La base de sus argumentos era el numantinismo legitimista: el único gobierno legítimo de España era el republicano, aunque llevara casi una década sin ostentar poder alguno. Por añadidura, la fragmentación del exilio no amainaba: Prieto continuó desplegando su proyecto de alianza con los monárquicos, y otras figuras de exiliados emprendieron por su cuenta sus propias gestiones. El resultado era una algarabía de voces antifranquistas, descoordinadas y a menudo en abierta discrepancia. Incluso en el seno del propio equipo en el que

4 Recorte de prensa del diario venezolano *El País*, 20/11/47. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE) R/3147/5.

se apoyaba el gobierno republicano surgían voces críticas. Así, Jaume Miravittles entendía que era necesario distanciarse del bloque soviético (que también quería endurecer las sanciones contra Franco) y buscar un acercamiento a Estados Unidos. Tras el fracaso de 1947, anotó que Albornoz «hubiera malogrado toda fórmula de acción si hubiera habido alguna posibilidad»: el presidente era «el símbolo y la representación de unas ideas políticas que no tienen ninguna viabilidad en el actual momento del mundo». <sup>5</sup> No era el único que no compartía aquella estrategia: de hecho, en 1947 había estado presente también en la ONU el ex-presidente Negrín (ya separado de las instituciones republicanas y de su partido), manteniendo sus propias conversaciones con delegados en compañía de Julio Álvarez del Vayo y Pablo de Azcárate. Según este último, su intención era complementar la acción de Albornoz —no entorpecerla—, pero ello «resultó impracticable porque nuestros respectivos puntos de vista [...] aparecieron siendo demasiado divergentes»: desde el punto de vista de Negrín y sus ayudantes, la estrategia de Albornoz jamás lograría una unanimidad que incluyese a los países occidentales.<sup>6</sup>

Las críticas, y el fracaso cosechado, no cambiaron los planteamientos legitimistas de Albornoz. Y ello pese a que en 1948 varios países devolvieron a sus embajadores a España. El clima era cada vez más favorable al régimen franquista. En 1949, un conjunto de países hispanoamericanos plantearon ante la ONU la derogación de las sanciones contra Franco. Por un margen muy estrecho, la Asamblea General no reuniría aún los dos tercios necesarios para anular las

5 Informe de Miravittles a Tarradellas, citado en ALONSO GARCÍA, *Historia, diplomacia y propaganda...*, p. 82n.

6 Borrador de Azcárate sobre «La cuestión española ante las Naciones Unidas». AMAE FA/54/2.

recomendaciones de 1946, pero el final estaba cerca.<sup>7</sup> En 1950 terminó de verificarse el cambio de actitud estadounidense y volvió a discutirse en la Asamblea General un proyecto de derogación de las sanciones. Ya con un decidido apoyo de Washington, la resolución fue aprobada el 4 de noviembre: la cuestión española tocaba a su fin.

#### El ingreso español en la ONU y la decepción de los exiliados

La abolición de las sanciones de la ONU abrió la puerta a la normalización de las relaciones españolas con la organización, amén de convertirse en una señal palpable de la progresiva reinserción del país en el concierto de naciones. El siguiente objetivo era convertirse en estado miembro de Naciones Unidas. El hito se hizo esperar, si bien las razones tenían menos que ver con la dictadura franquista

7 CABEZA SÁNCHEZ-ALBORNOZ, S., «Posición de la República», pp. 163-164. ALONSO GARCÍA, *Historia, diplomacia y propaganda...*, pp. 85-86.

que con el bloqueo institucional que atenazaba a la organización. En efecto, sólo nueve nuevos miembros habían ingresado en la organización desde su fundación, el último de ellos precisamente en 1950. En los cinco años siguientes, ningún otro estado logró que se le franquearan las puertas de la ONU. La situación era el reflejo, en las votaciones del Consejo de Seguridad, de las tensiones de la Guerra Fría: dado que la unanimidad era necesaria para el ingreso de nuevos miembros, EE. UU. y la URSS habían recurrido al uso constante de su poder de veto para evitar el ingreso de países afines al oponente. El bloqueo se agudizó a raíz de las hostilidades en Corea y no lograría resolverse hasta 1955. Mientras tanto, ni España ni ningún otro candidato tuvieron posibilidades de ingresar en la ONU.

En el ínterin, sin embargo, no dejaron de sucederse las señales de que la situación internacional de España mejoraba. El hito más

significativo serían los pactos de 1953 con Estados Unidos para la instalación de bases militares en la península Ibérica, que proporcionaron un notable alivio económico al régimen al tiempo que dejaron

## El hito más significativo serían los pactos de 1953 con Estados Unidos para la instalación de bases militares en la península Ibérica

claro el patrocinio de la gran potencia occidental. El régimen comenzaba a salir de su postración.

Por lo demás, la abolición de las sanciones dio lugar a un rápido acercamiento entre España y las agencias especializadas de la ONU.



El President Eisenhower amb el General Franco a la Base militar de Torrejón, Madrid © e-BUAH. Biblioteca Digital de la Universidad de Alcalá



Acuerdo sobre excedentes agrícolas entre Estados Unidos y España, 22 de Junio de 1960. © e-BUAH. Biblioteca Digital de la Universidad de Alcalá

Por el momento era imposible la admisión en la organización principal, pero entre 1950 y 1953 se verificó el ingreso español en la OACI, la UPU, la OMM, la UIT, la FAO, la OMS y la UNESCO.<sup>8</sup> En líneas generales, el proceso fue rápido y prácticamente automático. Sólo dos organismos especializados plantearon problemas: la UNESCO y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En ambos casos, era el fuerte tono político de los organismos lo que dificultaba la entrada española. Así, el ingreso en la UNESCO de un país caracterizado por la censura y la represión cultural suscitó una importante campaña antifranquista, aunque España finalmente

8 Siglas: Organización de Aviación Civil Internacional; Unión Postal Universal; Organización Meteorológica Mundial; Unión Internacional de Telecomunicaciones; *Food and Agriculture Organization* (Organización para la Alimentación y la Agricultura); Organización Mundial de la Salud; y *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

fue admitida en 1953. Caso aparte sería la OIT, de corte socialista y sindicalista: fue el único de los organismos técnicos que se resistió al ingreso español hasta que el país hubo ingresado en la ONU.<sup>9</sup>

## Aquel éxito de la diplomacia franquista, aunque esperado, fue un varapalo para el exilio

El exilio vivió aquellos acontecimientos con desazón. La evidencia de que la situación internacional de España se normalizaba era innegable, y el mayor golpe llegaría en 1955. Aquel año, EE. UU. y la URSS llegaron a un acuerdo para desbloquear la admisión de nuevos

9 España no ingresó en la OIT hasta 1956.

miembros en la ONU. Tras años de negociaciones, el pacto se articuló en torno a un paquete de países que ambas superpotencias acordaron no vetar. El resultado fue la admisión simultánea de dieciséis nuevos miembros, recomendada el 14 de diciembre por el Consejo de Seguridad y aprobada el mismo día por la Asamblea General. Entre ellos estaba España, que salió airosa del trance sin ningún voto en contra (y con una abstención) en el Consejo y con 55 votos a favor (y dos abstenciones) en la Asamblea. No hubo mención alguna a las sanciones dictadas diez años atrás.

Aquel éxito de la diplomacia franquista, aunque esperado, fue un varapalo para el exilio. Ciertamente, hacía años que el desenlace se preveía, y los gestos realizados por el gobierno republicano antes de la admisión de España resultaron más bien testimoniales. El entonces presidente, Gordón Ordás, había abandonado ya el legitimismo republicano y

solicitaba tan sólo el restablecimiento de un marco de libertades y la implantación, sin más precisiones sobre el tipo de régimen, de «una forma de Gobierno cuyos poderes emanen del voto popular». La repercusión del memorando fue nula. Gordón Ordás se lamentaba de ello tras el ingreso español:

«Este dramático desenlace [...] ha supuesto un “*lasciate ogni speranza*” en la solución internacional de nuestro problema. Ni siquiera hemos pedido ni pediremos a la Secretaría General de las Naciones Unidas que nos acuse otra vez recibo de una protesta que no hemos pensado enviarle, porque allí ya no tendremos nada que hacer, mientras la defensa de la libertad de los pueblos y de los derechos de los hombres no sea otra cosa que meros artículos sin alma enterrados en la tumba de los estatutos.»<sup>10</sup>

No todo el exilio se mostró tan airado. Miravittles, de hecho, centró sus críticas en los gobiernos exiliados:

«Dije, en una ocasión, que “España se acostumbra al mundo y el mundo se acostumbra a España”. Hay, así, 55 países, a los que hay que añadir los 17 nuevos miembros, que están acostumbrados a la idea de que España, la España de Franco, forme parte de la comunidad internacional. Yo no digo si esto me gusta o me disgusta. Constató sólo un hecho.

[...] los republicanos españoles en el exilio [...] continuarán actuando en el supuesto que las Naciones Unidas se han traicionado a sí mismas, de la misma manera que se traicionaron las naciones firmantes del Pacto del Atlántico y las firmantes de los pactos de Yalta y Potsdam. La historia de Europa, desde 1939 sería, así, una sucesión

de hechos destinados casi exclusivamente a frustrar las legítimas reivindicaciones de los demócratas españoles. Si constatamos que este mismo reproche en un sentido opuesto ha salido de bocas franquistas, veremos que España no ha salido de su falso ensueño de considerarse el ombligo del mundo.»<sup>11</sup>

También Pablo de Azcárate arremetió contra la estrategia gubernamental:

«[...] quienes a la sazón dirigían la política anti-franquista en el exilio se mostraron incapaces de sacar el menor partido tangible y positivo de la excepcional coyuntura representada por [las sanciones de 1946] [...] No sólo no se consiguió nada, sino lo que es mucho más grave, no se intentó nada serio y razonable. [...] ¿Y sería justo esperar que las Naciones Unidas continuaran manteniendo sus puertas cerradas a un régimen político que llevaba 16 años de control efectivo del Estado español, contrariando su natural tendencia a la universalidad, y ello por satisfacer las pretensiones de una oposición que cada día daba nuevas pruebas de su inepticia y su incapacidad?»<sup>12</sup>

La realidad era innegable. Para Miravittles o Azcárate no cabía más que la resignación. Para el gobierno republicano, una amarga decepción y un tono airado de protesta. Pero ninguna reacción lograba ocultar la derrota incontrovertible de cualquier esperanza de que el concierto de naciones actuase para sacar a Franco del poder. Crecientemente legitimada por su situación internacional y por la fuerza de los hechos, la dictadura se afianzaba en el control del país. El exilio, desarmado, nada podía hacer ya.

10 El documento había sido aprobado por el Consejo de Ministros republicano el 31/12/54. Vid. ALONSO GARCÍA, *Historia, diplomacia y propaganda...*, pp. 114-116. Asimismo: «Mensaje Republicano Español. Protesta por acuerdo de un», en Ercilla (Chile), 31/1/56; recorte en AMAE R/4506/77.

11 MIRAVITLLES, J., «España en las Naciones Unidas. ¿Y ahora qué?», *El Diario de Nueva York*, 4/1/56; en AMAE R/3305/11.

12 Borrador titulado «La cuestión española ante las Naciones Unidas», en AMAE FA/54/2.