

Planteo un tema no sólo políticamente delicado, sino también intelectualmente complejo. La delicadeza política del problema es obvia, pues sus dos telones de fondo son la Guerra Civil Española (1936-39) y la II Guerra Mundial (1939-45). La complejidad intelectual de la «cuestión española» también es evidente, ya que son tan enormes los datos amontonados entre estas fechas, datos muchas veces contradictorios y tensionales, que su reducción a análisis sencillos no sería fácil ni correcto.

No querría tratar de dar una conferencia polémica, sino serena. Mi intención es presentarla con el máximo de rigurosidad y objetividad deseable, acaso sin otro ardor o pasión que el de la ciencia—que, como su nombre indica, es conocimiento—. Preferiría por eso limitarme a describir ciertos hechos relevantes (algunos no del todo investigados o conocidos) y a explicar estos hechos críticamente. Descansar, en fin, sobre el ambiente de la sala, suavemente, el peso de unas conclusiones.

En Derecho internacional tenemos una institución que es la encuesta o investigación internacional (introducida con motivo de la voladura del acorazado *Maine*, símbolo del «desastre» de 1898, incidente que motivó la declaración de guerra de Estados Unidos contra España). En virtud de esta institución los encuestadores se limitan a exponer los hechos y los fundamentos de derecho, pero no deciden como lo haría un juez o un árbitro. No deciden a fin de que las propias partes interesadas deduzcan de los datos encuestados la solución del caso. Este es el método que desearíamos aplicar aquí.

En primer lugar (excepcionalmente), unas consideraciones de orden personal. En regla general, cuando hablo de la ONU suelo hacerlo en términos laudatorios o de gran alabanza. Saben mis lectores (si es que tengo alguno que lea con regularidad mis esparcidos escritos)

* Texto literal de la conferencia pronunciada en la Sociedad de Estudios Internacionales en el marco de su XXIII Curso académico en Madrid, el 4 de mayo de 1977. Presidieron la Mesa don Fernando de Salas López (rector de la Sociedad), don Román Perpiñá Grau (rector de honor de la Sociedad) y don Enrique Manera Regueira (ex vicerrector de la Sociedad).

o, mejor dicho, saben mis amigos que soy un gran panegirista y apologista de la ONU. Creo en ella, confío en ella, pero también tengo conciencia de sus limitaciones, de sus contradicciones, por supuesto de sus escasos recursos y también, a veces, de su parcialidad.

Los que creemos en la ONU sabemos muy bien que este conjunto de instituciones representa un gran progreso y también una gran esperanza. Si la ONU no existiera—valga el estereotipo—habría que inventarla. En realidad la ONU no puede ser interpretada más que como una «necesidad histórica», por más que nos empeñemos en destacar sus múltiples fracasos. Por ejemplo, esta necesidad es tan grande, que hasta ahora ningún Estado miembro se ha salido o ha abandonado la Organización. Algunos podían haberlo hecho con razón plena, pero nadie se atreve a retirarse. Es decir, el derecho de retiro o retirada, previsto en la Conferencia de San Francisco, es un derecho teórico, porque, de hecho, nadie lo ha puesto en práctica. Los Estados prefieren estar dentro de la Organización, aunque a veces de mala gana, que fuera, pues entonces su posición política sería mucho menos cómoda. Y cuando algún Estado ha intentado retirarse de la ONU, ha retornado (pronto) a ésta, por así decirlo, nueva acrópolis, o santa montaña, de nuestra civilización.

Con este ejemplo no creo prejuzgar nada. Lo digo aquí porque la ONU no ha logrado todavía movilizar la opinión pública, y en España, me parece a mí, ha tenido y tiene todavía (injustamente) mala prensa. Lo cual es, en parte, una consecuencia de la cuestión que vamos a examinar ahora.

I. LAS RAZONES DE LA ONU Y LAS RAZONES DE ESPAÑA

Yo he llegado a distinguir (o a subdistinguir) dos órdenes de consideraciones fundamentales: 1) Las razones de la ONU. 2) Las razones de España. O dicho de otro modo, las bazas de la ONU y las bazas de España.

1.º La ONU jugó con tres bazas importantes:

a) A juicio de la Organización (y a la vista de los documentos de la Primera Comisión del Consejo de Seguridad, Subcomité Especial y de la Asamblea General)¹, derrotados los fascismos alemán e italiano, la España de Franco no debía sobrevivir al nuevo orden mundial.

¹ En especial (última fase de la negociación punitiva), sesiones celebradas en la segunda parte del primer período de la Asamblea General, Lake Success, Nueva York, sesiones 35, 36, 37, 39, en la Primera Comisión (Asuntos Políticos), y sesiones plenarias 57, 58 y 59, en la Asamblea General.

Por tanto, había que provocar la caída a toda costa del que fuera amigo de Hitler y Mussolini.

b) A juicio de la Organización, España había violado su *status* neutral y había ayudado («considerablemente», llegó a decir el Subcomité del Consejo de Seguridad) a las potencias del Eje y cometido otros actos inamistosos, como la ocupación de Tánger.

c) Siempre a juicio de la Organización, España era una amenaza (real o potencial) para la nueva paz mundial.

2.º *Bazas españolas*.—España disponía a su vez de tres bazas también importantes:

a) En virtud de la Carta de las Naciones Unidas (arts. 32 y 35,2)², España, en calidad de parte interesada, tenía derecho a estar representada en aquellas discusiones celebradas ante los órganos (*ad hoc*) de las Naciones Unidas (Consejo de Seguridad, Primera Comisión, Asamblea General). No tuvo, sin embargo, ocasión de defenderse ni de ser oída (la nota del Ministerio de Asuntos Exteriores de 5 de junio de 1946 pone de relieve este hecho).

b) La neutralidad española durante la II Guerra Mundial (reconocida por el propio Churchill ante la Cámara de los Comunes el 24 de mayo de 1944, esto es, en plena guerra) era un hecho bien patente. Al borde de la guerra, en efecto, España había conseguido mantenerse fuera, no cediendo a las presiones de las entonces victoriosas potencias del Eje.

c) Las Naciones Unidas no tenían derecho a intervenir en los asuntos internos de otros Estados, y con menos razón de Estados no miembros. El párrafo 7 del artículo 2.º de la Carta prohíbe este tipo de intervención, disposición además básica que forma parte de la estructura constitucional de la ONU.

Estas seis bazas (o argumentos de fondo) (tres a favor, tres en contra) no carecían de valor. No obstante, no estaban exentas (unas y otras y unas contra otras) de contradicciones y tensiones.

La verdadera cuestión de fondo era más profunda. Por eso veamos primeramente cómo surgió la «cuestión española».

² «Art. 32: El miembro de las Naciones Unidas que no tenga asiento en el Consejo de Seguridad o el Estado que no sea miembro de las Naciones Unidas, si fuere parte en una controversia que esté considerando el Consejo de Seguridad, será invitado a participar sin derecho a voto en las discusiones relativas a dicha controversia. El Consejo de Seguridad establecerá las condiciones que estime justas para la participación de los Estados que no sean miembros de las Naciones Unidas.»

«Art. 35, 2.º: Un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecido en la Carta.»

II. LAS CONFERENCIAS DE POTSDAM Y SAN FRANCISCO

Todo empezó un 18 de julio, pero no de 1936, sino de 1945. El escenario es Berlín, Potsdam, sede de los Hohenzollern, centro político europeo de los siglos XVIII, XIX y comienzos del XX. Sus estancias reales volvían a ser historia.

La guerra en Europa ya había terminado y sobre Asia apuntaban dos bombas atómicas que días después pondrían fin instantáneo a la II Guerra Mundial.

Tres grandes de la guerra, Churchill, Stalin y Truman, trataban ahora de ganar la paz, lo cual a veces es menos fácil que ganar la guerra. En efecto, los resentimientos de Stalin contra Franco eran doblemente profundos: en cierta forma, el zar rojo había perdido una gran batalla en España, y Franco, por otra parte, había enviado contra Rusia una división expedicionaria. La hora del desquite había llegado por fin.

En la Conferencia de Potsdam la cuestión de España fue de las primeras en ser tratada (acaso aquél estaba demasiado impaciente en liquidarla). Las Memorias de Churchill, como las de Truman, dejan sobrentender ciertas suscitaciones, pero estos textos resultan bastante incompletos³. Documentos recientemente descubiertos por el Foreign Office han dado a la escena toda la carga de luz que, en rigor, ya preveíamos los interesados en el tema.

Truman apenas tomó partido, por lo cual las discusiones quedaron limitadas a un vivo diálogo entre Churchill y Stalin. Aunque en el curso del debate Churchill insistió en que el régimen franquista no le era de su agrado, creo que no sería exagerado decir ahora que Churchill evitó en Potsdam la caída del Caudillo. Esto, así afirmado, puede ser excesivo, pero de ningún modo descartable. Tales eran las intenciones del mariscal Stalin, cuyos ejércitos, entonces victoriosos, hollaban las todavía humeantes tierras de media Europa.

El líder británico, el más grande en la tragedia, defendió hábilmente, sutilmente, la España nacional. La cuestión española, a su juicio, no concernía más que a los propios españoles. Ellos eran los únicos con competencia en el asunto —dialéctica que venía a aceptar,

³ Sir WINSTON CHURCHILL fue breve en sus Memorias. Declara, sin embargo, que se opuso a la propuesta de Stalin y que el asunto fue archivado. *La Segunda Guerra Mundial (Triumph and Tragedy)*. Tr. N. Mansó, Plaza Janés, Barcelona, 1965, p. 816. Por su parte, Truman manifestó en Potsdam que «I said that I would be happy to recognize another government in Spain but that I thought Spain itself must settle that question». HARRY S. TRUMAN: *Memoirs, 1945. Year of decisions*, vol. I. Signet. Nueva York, 1965, pp. 394-6.

de hecho (creo yo), el resultado de la guerra española—. Pienso, además, sobre este asunto que la España de Franco no fue lo bastante agradecida con sir Winston, posiblemente por ignorancia. Y a este respecto su propio pueblo tampoco le compensó como debía, ni en 1945, que le abandona; ni en 1974 (aniversario de su centenario), ni en 1977, en el que lady Spencer Churchill, su viuda, ha tenido que poner a subasta los cuadros de su marido. Es interesante recordar, en este lugar, que las primeras armas de sir Winston como corresponsal de guerra las libró en 1898 en Cuba, en donde estuvo al lado de los españoles. Incluso fue objeto de una condecoración española.

En realidad, la cuestión española surge por primera vez en la Conferencia de San Francisco (California), donde 50 Estados—las Naciones Unidas, en guerra contra el Eje—fundan una Organización más fuerte y más institucionalizada que la caduca Sociedad de Naciones. La Sociedad de Naciones había fracasado rotundamente. Nada pudo hacer por evitar la guerra. Pero la experiencia de la SDN no fue totalmente negativa, hubo en ella partes e ideas que pasarían a la actual Organización. La ONU, heredera de la SDN, representa así el segundo ensayo histórico de Organización mundial.

San Francisco, nombre que tan bien suena en nuestros oídos españoles, es, pues, el punto de partida de la cuestión española. El 19 de junio de 1945, a iniciativa de las delegaciones de Australia y México, la Conferencia adopta una moción que, sin aludir explícitamente a España, hacía referencia a ella en los siguientes términos: «A propósito del párrafo 2 del capítulo III (corresponde cap. II, art. 4,4), la delegación de México considera que este párrafo no podrá aplicarse a Estados cuyos regímenes fueron establecidos con la ayuda de fuerzas militares de países que han luchado contra las Naciones Unidas, mientras que estos regímenes permanezcan en el poder»⁴ (texto que, a la recíproca, dio origen a la réplica por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores de 22 de junio).

España, como es sabido, no estuvo en San Francisco. Ni fue invitada, ni oído su deseo de tomar parte en la Conferencia. Carecíamos de los dos títulos o condiciones previstos para ello por la Conferencia de Yalta: haber firmado la Declaración de Washington de 1 de enero de 1942, o haber declarado la guerra al Eje. Sin embargo, España rompió sus relaciones diplomáticas con el Japón el 14 de abril, o sea días antes de la apertura de la Conferencia, mas nunca llegó a romper con Alemania. ¿Una evidencia de fidelidad hasta con la última

⁴ Documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional (vols. VI, 1.187, 1/10, pp. 127, 136).

agonía del III Reich? ¿O bien una infundada esperanza de un imposible cambio en las hostilidades? ¿Un fallo acaso diplomático, inconsciente del nuevo orden que se venía preparando? ¿O bien una actitud irreversible de amistad y deuda? El resultado fue que destacados exiliados republicanos españoles estuvieron en San Francisco y que desde allí este grupo oficioso jugaría una influencia sobre ciertos delegados extranjeros. Es más, extenderían esta influencia sobre las condiciones de ingreso en la nueva Organización.

Con días de anterioridad al documento referido, el 29 de mayo, la Junta Española de Liberación (máximo organismo del exilio en México) había celebrado en el propio San Francisco una conferencia de prensa, en la cual Indalecio Prieto expuso las distintas etapas para el restablecimiento del régimen republicano en España. El «reconocimiento» internacional del Gobierno en el exilio era para Prieto «factor esencial»⁵. Sería México el primero y último país—hasta hace unas semanas—en mantener esta actitud empecinada y anómala. Es irónico constatar también que en un 17-18 de julio se constituyó en México este Gobierno republicano en el exilio.

Fue 1945, hay que reconocerlo, posiblemente uno de los peores instantes de la historia diplomática de la España franquista. La posición de Franco respecto a las Naciones Unidas era particularmente difícil. El presidente Roosevelt, que en 1942, con ocasión de los desembarcos aliados en Marruecos le había prometido que «España nada tendría que temer de las Naciones Unidas»⁶, había fallecido el 12 de abril. Su sucesor, el demócrata Henri Truman, no se sentía ligado por aquellas palabras y, por otro lado, excluiría a España del grupo de los Estados beneficiarios del Plan Marshall. Churchill, por otra parte, había perdido las elecciones generales, celebradas en el curso mismo de la Conferencia de Potsdam, y los laboristas victoriosos tenían por líder a Clement Atlee, un hombre que había venido a España a arengar a las brigadas internacionales. En octubre, las elecciones en Francia habían dado a los comunistas un gran número de votos en la Asamblea Nacional. Poco después, el 1 de marzo, nuestro vecino mandaba cerrar la frontera franco-española. (Las relaciones diplomáticas se mantendrían, sin embargo, a nivel de encargados de Negocios.) El cierre favoreció el contrabando y la industria francesa perdió con ello, como así lo declararía el ministro francés Bidault, responsable en el asunto.

⁵ JAVIER RUBIO: «Los reconocimientos diplomáticos del Gobierno de la República española en el exilio». *Rev. Política Internacional* 149, enero-febrero, 1977, p. 77.

⁶ El texto original de la carta en mi libro *Del Gibraltar inglés: su inconsistencia legal e histórica*. Madrid, 1968, p. 239.

III. ¿NEUTRALIDAD?

En el fondo de estas bazas o posiciones aludidas existe un punto clave para un justo emplazamiento del tema: supuesta o real neutralidad española ante la II Guerra Mundial. Es ésta una cuestión capital que en cierta forma, creo yo, condiciona toda o casi toda la respuesta.

El tema constituye un gran interrogante que conviene despejar o que, en todo caso, merece ser tratado especialmente.

Una respuesta, sin más, no es fácil. Parece más correcto periodificar o analizar en cuatro fases:

1.^a Fase inicial, estrictamente neutralista: otoño 1939-primavera 1940.

Al día siguiente de producirse las hostilidades, y concretamente con motivo de la entrada en guerra de Francia e Inglaterra, un decreto de 4 de septiembre proclama la estricta neutralidad española. (Realmente la España nacional ya venía declarando su neutralidad respecto a las graves crisis que precedieron a la guerra.) Decía el Decreto:

«Constando oficialmente el estado de guerra que por desgracia existe entre Inglaterra, Francia y Polonia, de un lado, y Alemania, por otro, Ordeno por el presente Decreto la más estricta neutralidad a los súbditos españoles, con cargo a las leyes vigentes y a los principios del Derecho Público Internacional. Dado en Burgos a 4 de septiembre de 1939 (Año de la Victoria).—FRANCISCO FRANCO.—El Ministro de Asuntos Exteriores, *Juan Beigbeder y Atienza.*»

Realmente España estaba ligada por tratados internacionales con Alemania e Italia (Pacto Antikomintern de 27 de marzo de 1939), por dos secretos, con Italia (28 de noviembre de 1936) y Alemania (31 de marzo de 1939), pero eran de orden ideológico, de amistad, y en ningún caso político-militares, de alianza⁷.

Todavía a primeros de mayo de 1940, el ministro de Asuntos Exteriores, el coronel Juan Beigbeder y Atienza, hombre sin ninguna inclinación por el Eje, confirma dicha posición, pero su política sería condenada por Hitler, entonces árbitro del continente. Beigbeder sería

⁷ C. SECO SERRANO: *Historia de España* (t. VI, Col. dirigida por L. Pericot García). Instituto Gallach, Barcelona, 2.^a ed., 1968 (v. «España ante la Segunda Guerra Mundial»), pp. 321 y siguientes.

luego sustituido por Serrano en la reorganización del Gabinete el 17 de octubre.

2.^a Fase germánica (así la llama en algún momento de su exposición el profesor La Cierva)⁸.

La fase germánica (otoño 1940-invierno 1941) fue en efecto crucial, pero en ella España tuvo el mérito (y también la suerte) de mantenerse fuera de la arena. Mérito debido a presiones de Alemania (Hendaya, 23 de octubre), Italia (Bordighera, 12 de febrero de 1941); suerte, porque el centro de gravedad de las hostilidades se desplazó a la época hacia Suez y hacia otras áreas del Mediterráneo oriental.

En lo esencial, los hechos eran éstos: la ocupación de Francia por Alemania había colocado a España en una posición diferente. Parecía probable que los alemanes, incapaces de librar la «batalla de Inglaterra», cruzarían los montes Pirineos y atacarían Gibraltar y el Norte de Africa. En este punto se pregunta Arnold Toynbee, uno de los más objetivos historiadores en esta parte del tema, que «si (Alemania) lo hubiese hecho, ¿habría el Gobierno español resistido o cooperado con ellos?» Es más, Toynbee llega a preguntarse: «¿O sería que Franco estaba esperando la oportunidad para hacer la guerra por su cuenta propia?»⁹.

Aparte esta hipótesis de trabajo, el resultado es que el 12 de junio de 1940, después de la entrada en guerra por Italia, España pasaba de la pura y simple «neutralidad» de 1939, a la «no beligerancia», concepto más comprometido que el primero. Aceptábamos así una neutralidad que definíamos negativamente, lo cual implicaba, de suyo, una cierta toma de partido esencialmente diplomático y económico¹⁰. Dos días después, el coronel Yuste ocupa Tánger. Parece, en fin, indicativo el comentario de Toynbee, cuando en un pasaje de esta exposición dice:

«Por este tiempo, las tropas alemanas en Hendaya confraternizan asiduamente con la guarnición española»¹¹. La verdad es que, según cálculos militares—no garantizados—, bastaban tres días para que aquellas tropas atravesaran toda la Península de extremo a extremo.

⁸ R. DE LA CIERVA: *Historia del franquismo. Orígenes y configuración (1939-45)*. Planeta, Barcelona, 1975, p. 263 (v. «Conferencia de Potsdam: España pierde la Segunda Guerra Mundial»).

⁹ A. TOYNBEE: *The war and the neutrals (La guerra y los neutrales)*. Tr. L. Solano, Ed. AHR, Barcelona, 1958 (parte 3.^a: «España entre los aliados y el Eje», p. 318).

¹⁰ Decía así el Decreto de 12 de junio de 1940: «Artículo único: Extendida la lucha al Mediterráneo por entrada de Stalin en guerra con Francia e Inglaterra, el Gobierno ha acordado la no beligerancia de España en el conflicto. Dado en El Pardo a 12 de junio de 1940. Francisco Franco y Juan Beigbeder y Atienza.»

¹¹ A. TOYNBEE: *Op. cit.*, p. 320.

Fue ésta fase de gran tensión, pues si el golpe sobre Gibraltar interesaba a Alemania, el blanco euroafricano de las Canarias era contemplado por americanos y alemanes. Las Baleares también eran apetecidas por Italia.

3.^a Fase posgermánica. Se desarrolla a partir de noviembre de 1942: desembarco angloamericano en Marruecos, asociado a la carta del presidente Roosevelt al Generalísimo.

Después del desembarco, pero, sobre todo, después del salto aliado a Sicilia, se inicia un cambio en la política exterior. El general Jordana, un hombre más anglófilo que neutralista, pasa a ocupar la jefatura de Asuntos Exteriores (3 de septiembre de 1942).

4.^a Fase de «neutralidad benévola» a partir de junio de 1943.

El profesor norteamericano Carlton Hayes, entonces embajador de su país en Madrid, escribió a este respecto, en su libro de Memorias, las siguientes impresiones: «Las concesiones que se nos hicieron durante la primavera de 1944 rebasaban nuestras peticiones de una "estricta neutralidad" y tenían más bien la índole de una "neutralidad benévola". El cierre definitivo del Consulado nazi en Tánger —añadía el embajador USA— era una abierta ofensa para Alemania, y el corte casi total de las exportaciones del volframio contribuía enormemente a su militar colapso»¹². (Coincide esta época con la última de Jordana y con la siguiente de José Félix de Lequerica y Esquirza¹³.)

Importa señalar en este lugar, que la II Guerra Mundial—guerra total y absoluta— destruyó también las leyes y las construcciones jurídicas del Derecho de la guerra y del Derecho moderno de la neutralidad. El estatuto de la neutralidad se resintió grandemente y surgió de nuevo un viejo concepto (como hemos visto en la última fase), cual era el de «neutralidad benevolente», actitud muy criticable, pero que en cualquier caso evitó que España entrara en guerra.

Respecto a la fórmula «Estado no beligerante» (o situación de «no beligerancia»), el Derecho internacional la define en el sentido de que el Estado en cuestión continúa renunciando a ir a la guerra, pero no a apoyar «diplomática y económicamente a una de las partes beligerantes». Es un concepto «genérico» (así lo llama el profesor Von Verdross)¹⁴; tanto, que sus consecuencias dependen de cada caso par-

¹² CARLTON J. H. HAYES: *Misión de guerra en España*. Madrid, 1940, p. 305.

¹³ En 1943, 1 de octubre, «Día del Caudillo», Franco pronunció un significativo discurso ante el Cuerpo Diplomático, en el que habló de la *neutralidad* de España y no ya de su *no beligerancia*. La capitulación italiana por los aliados se había producido un mes antes (el 8 de septiembre).

¹⁴ A. VON VERDROSS: *Derecho Internacional Público*. Trad. A. Truyol, Madrid, 1963, p. 424.

ticular y de las reacciones por los otros Estados beligerantes. En el caso de España, la declaración de «no beligerancia» (practicada en la segunda fase referida—12 de junio de 1940—) no dio origen a reacciones (por lo menos graves) por parte de las Naciones Unidas.

IV. LA ONU CONTRA ESPAÑA

La condena contra España se produce en 1946, año primero en la historia de la Organización de las Naciones Unidas; 1946 es un año de ilusiones, pero también de desencantos y rupturas. El 5 de marzo, Winston Churchill pronuncia en Fulton (Missouri) una polémica conferencia en la que forja desde entonces el resonante término de «telón de acero» (*iron curtain*), con el cual ilustra la división de Europa.

En las Naciones Unidas, el tema de España es uno de los primeros en salir a la palestra. La Asamblea General, creada el 10 de enero, aprobaría al mes siguiente (9 de febrero) la primera resolución condenatoria.

En la Asamblea General, el tema es inscrito con el nombre aparentemente inofensivo de «Relaciones de los miembros de las Naciones Unidas con España» (26 sesión plenaria). (Creo que la Asamblea General, más sincera, habría sido si esta denominación, en lugar de poner «con España», hubiese puesto «contra España».)

Conscientes como somos del esquematismo de este trabajo, nos limitamos a enumerar las principales piezas documentales (oficiales) de la controversia.

Son las ocho siguientes, cuatro aprobadas en Londres y cuatro en Nueva York:

- 1) Resolución número 32 (I/1), de 9 de febrero, por la Asamblea General.
- 2) Cartas de Polonia de 8 de abril dirigidas al secretario general, y Resolución número 4, del 29 de ese mes, por el Consejo de Seguridad.
- 3) Informe del Subcomité especial de los Cinco de 31 de mayo.
- 4) Resolución número 7, de 26 de junio, por el Consejo de Seguridad.
- 5) Resolución número 10, de 4 de noviembre, por el Consejo de Seguridad.

- 6) Trece países presentan los anteproyectos de Resolución (2 de diciembre).
- 7) Sesiones del 2 al 9 de diciembre ante la Primera Comisión de la Asamblea General. En este día una enorme manifestación irrumpe en la plaza de Oriente, manifestación equivocadamente celebrada, ya que en realidad debía haberse celebrado el jueves 12 de diciembre, fecha de la Resolución condenatoria definitiva.
- 8) Sesiones del 9 al 12 de diciembre ante la Asamblea General plenaria. Resolución número 39 (I/11) por la Asamblea General. Este último texto es el final (produce 34 votos a favor, 6 en contra, 13 abstenciones). Seis países, Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador y Perú son los únicos que no se han adherido al grupo de la mayoría.

Tres fueron las recomendaciones operativas y sancionadoras contenidas en la citada Resolución 39 (12 de diciembre de 1946)¹⁵.

Por la primera se excluye al Gobierno español de participar en organismos internacionales y conferencias que se establezcan por las Naciones Unidas.

Por la segunda se encomienda al Consejo de Seguridad tomar las medidas necesarias, si en un «tiempo razonable» (se dice) no se establece un nuevo Gobierno cuya autoridad emane del consentimiento de los gobernados.

Y tercera recomendación sancionadora, retirada inmediata de los embajadores y ministros plenipotenciarios acreditados en Madrid.

Desde el punto de la técnica jurídica, la acción coercitiva de la ONU era formalmente objetable, pues la Carta (caps. V y VI) no confiere a la Asamblea General poderes o competencias en estos sentidos. (Acciones de esta naturaleza —ruptura de relaciones diplomáticas— son sólo competencia del Consejo de Seguridad.) Ahora bien, como hemos visto, el Consejo de Seguridad se retiró del caso.

En cuanto a sostener que España constituía una amenaza para la paz en 1946, como ha dicho recientemente un profesor francés de la Universidad de Burdeos, Jacques Soubeyrol, «es poco serio». Con iro-

¹⁵ Resolución 39 (I). Relaciones de los miembros de las Naciones Unidas con España. Ver *Resoluciones adoptadas por la Asamblea General* (segunda parte de su primera sesión, 23 de octubre-15 de diciembre de 1946, pp. 57 y 58, 59 sesión plenaria). (Votos en contra: Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Perú.)

nía, añade que «el régimen español no se proponía en absoluto reconstruir el Imperio de Carlos V»¹⁶.

V. REVOCACIÓN DE LAS MEDIDAS COERCITIVAS CONTRA ESPAÑA

Lo que sucedió después también todos lo sabemos. Se habló de «cerco», de «bloqueo». En realidad, España estaba cercada y bloqueada desde hacía tiempo. Con el «desastre» de Cuba perdimos influencia en la vida y en la política internacionales. De hecho vivíamos aislados. Ahora, con aquellos términos, explotamos una situación sin duda incómoda, pero de la cual el Gobierno sacó partido: la unidad en torno al Jefe del Estado. Sabemos que en este *pocker* político, Franco y Martín Artajo jugaron la «carta americana», y que los americanos a su vez jugaron la «carta española». La confrontación Estados Unidos-Unión Soviética afectó las reglas del juego de las relaciones internacionales. El eco de esta división resonaba en las Naciones Unidas —unidas en guerra, desunidas en la paz, conforme a una vieja tradición histórica—. La guerra, sorda o fría, la gran ruptura, aconsejaron a los Estados Unidos un cambio de postura profunda. En la ONU, España va ganando votos, y los Estados del grupo «maximalista» nada pueden hacer para conseguir otra Resolución sancionatoria (la Resolución 114 [III], de 17 de noviembre de 1947, abre un paréntesis de alivio). El proceso descondenatorio es retardado. Todavía en 1949 los Estados Unidos no votan a favor de España y se abstienen (documentos del Departamento de Estado, publicados recientemente, sobre actividades diplomáticas norteamericanas en 1949, levantado el embargo secreto, han descubierto las intrigas de la época en este asunto).

En 1950, en plena guerra de Corea, que de asiática amenaza con extenderse a Europa, las Naciones Unidas revocan y anulan la vieja y desgastada Resolución condenatoria número 39. La nueva Resolución número 386 (V), de 4 de noviembre, decía en su parte operativa: La Asamblea General «resuelve: 1) Revocar la recomendación de retiro de embajadores y ministros acreditados en Madrid, contenida en la Resolución número 39 (II), aprobada el 12 de diciembre de 1946. 2) Revocar la recomendación encaminada a impedir que España sea miembro de los organismos internacionales establecidos por las Naciones Unidas o vinculados por éstas, la cual es parte de la misma

¹⁶ J. SOUBEYROL: *Las iniciativas coercitivas de la ONU y la legalidad interna de la Organización*. Trad. A. Herrero, Univ. de Valladolid, 1970, p. 71.

Resolución aprobada por la Asamblea General en 1946, concerniente a las relaciones de los Estados miembros de las Naciones Unidas con España» (304 sesión plenaria de 4 de noviembre de 1950)¹⁷.

El resultado de la votación fue de 38 votos a favor, 10 en contra (Bielorrusia, Checoslovaquia, Guatemala, Israel, México, Polonia, Ucrania, Uruguay, Unión Soviética, Yugoslavia) y 12 abstenciones (Australia, Birmania, Cuba, Dinamarca, Etiopía, Francia, India, Indonesia, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Reino Unido). Es interesante recordar aquí (acaso sea además significativo) que el día anterior (302 sesión plenaria) la misma Asamblea General había aprobado la polémica Resolución «Unión pro Paz» (377, V), adoptada en el marco de la guerra fría y de la guerra de Corea. Hubo, por ende, una vinculación clara entre el final de la «cuestión española» y la ruptura entre los aliados occidentales y los rusos.

Pues bien, éste es quintaesenciado el fin de la «cuestión española», problema ciertamente complejo no sólo por el cúmulo de datos, sino, sobre todo, por las contradicciones y tensiones entre estos datos. Veamos por un instante, puesto que, desgraciadamente, ya nos hemos extendido demasiado de apuntar, a título de ejemplo, algunas estimaciones de este orden.

VI. PROBLEMAS EN INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Hay un extremo, a efectos de investigación científica, que no sabríamos pasar por alto. Se trata de una ventaja y de un inconveniente. De un lado tenemos fuentes documentales y doctrinales que, por fortuna para el investigador, son abundantes y de acceso no demasiado difícil. La documentación de las Naciones Unidas es copiosa; la literatura jurídico-política, también. Pero, de otro lado, el manejo de estos documentos (interpretación, alcance, etc.) reclama la mano del experto y un no sé qué de fino instinto científico-profesional. La complejidad reside en las contradicciones y desacuerdos de tesis y también en la actitud intelectual y emocional de cada autor y de cada Estado. La literatura política y también la jurídica son ideología. Bien entendido, los discursos de los oradores ante las Naciones Unidas son también ideología, con mezcla de derecho y de política. La Asamblea General de las Naciones Unidas no es (ni pretende ser) un órgano científico ni un tribunal que administra justicia. La Asamblea General es una instancia de características políticas, en la que cada delegado

¹⁷ Resoluciones de la Asamblea General (A/1775), p. 18.

transmite y desarrolla líneas de acción o instrucciones predictadas. Esto es lógico y no puede ser de otra manera.

En la «cuestión española» hemos llegado a distinguir cuatro grupos de Estados con distintos matices, desde los Estados «maximalistas» hasta los «minimalistas», estando aquéllos por una intervención sobre España, y considerando estos últimos injusta o inoportuna toda medida de tal naturaleza. La investigación se vuelve así más laboriosa cuanto más profundizada. (Evidentemente, una investigación, cuanto más profundizada, también es más fecunda en sus resultados.) Un ejemplo de dificultad técnica a interpretativa en el asunto es la actitud polaca.

Polonia figuró muy pronto entre las partes más activas del proceso. Bajo su iniciativa, el tema fue incluido en la agenda del Consejo de Seguridad (abril 1946). Participa después en los trabajos del Subcomité de los Cinco, y al mes siguiente (junio) solicita del Consejo de Seguridad (en el que estaba representado) que mantuviese el tema en dicha agenda del día. En diciembre, el mismo delegado volvía a la carga, ya ante la Primera Comisión (asuntos políticos), ya ante la Asamblea General, y fue él el primero en presentar un proyecto de Resolución pidiendo la ruptura de relaciones con España (Doc. A/C. 1/24). Ahora bien, la actividad de este delegado chocaba enormemente con la inactividad del representante de la Unión Soviética. La reserva o la sospecha surge así inmediatamente. Las preguntas se amontonan. ¿Sería aquél —el polaco— un mero instrumento del representante de la URSS? ¿Actuaba el delegado de Polonia en calidad de «subdelegado» del señor Gromiko? Motivos suficientes abonan tales interrogantes. El Gobierno polaco, tras larga crisis —hecho a la medida del soviético—, era a la época un Estado satélite característico. Sin embargo, surge aquí la duda o contradicción de la cual antes nos referíamos. El delegado polaco, doctor Oskar Lange, economista, profesor durante la guerra en la Universidad de Chicago, de personalidad objetiva e independiente, no se prestaba a los manejos del delegado ruso, de quien rehuía. Esta es, al menos, la laudatoria descripción que del personaje hizo el primer secretario general, Trygve Lie, en su libro de Memorias: «Yo creo —escribió el secretario general— que un observador objetivo reconocerá que el doctor Lange, durante el ejercicio de sus funciones en las Naciones Unidas, demostró un grado de independencia respecto a su adhesión a la política del bloque soviético que ningún otro delegado satélite ha osado emular desde entonces.» Agregaba el secretario general que «en asuntos que no fueron preci-

samente de poca importancia se mostró en franco desacuerdo con el señor Gromiko»¹⁸. Esta descripción y otras complican, pues, la exacta apreciación de la postura de Polonia, pues además no pasó mucho tiempo sin que Oskar Lange cayera en desgracia en su país.

Otro ejemplo, también simplificador, son las Memorias del embajador británico, las cuales, comparadas y compulsadas con las del embajador norteamericano, los dos acreditados en Madrid durante la II Guerra Mundial, se oponen, se contradicen, ya en sus evaluaciones subjetivas, ya objetivas, en muchas de sus partes¹⁹. Así, si el libro de sir Samuel Hoare es de un antifranquismo claro, el del norteamericano Carlton Hayes (que en realidad no era diplomático de carrera, sino profesor) contiene un fondo de amistad y gratitud a Franco²⁰. Por supuesto, contradicciones y oposiciones crecientes son típicas en los marcos de la inmensa literatura general sobre el tema (libros de historia, de ciencia política, biografías, monografías de Derecho internacional, etc.)²¹.

En el centro «Francisco de Vitoria», de Estudios Internacionales y de Derecho Internacional del CSIC, tenemos un programa de investigación sobre este tema, el cual trata actualmente de estos problemas técnicos y que lleva a cabo una labor científica en el marco de estos planteamientos.

VII. CÓMO INTERPRETAR HOY LA «CUESTIÓN ESPAÑOLA»

La II Guerra Mundial representó la más grande cruzada de la historia del mundo por la libertad de los pueblos y por los derechos humanos. La guerra fue tan absoluta, larga y cruel, que no ha habido otra comparable. La misma civilización occidental estuvo amenazada. El drama de los fascismos alemán e italiano, sembrando destrucción y recogiendo autodestrucción, fue único en la historia de las guerras.

Bajo el telón de fondo de la II Guerra Mundial, de recuerdo latente,

¹⁸ TRYGVE LIE: *In the cause of peace (La causa de la paz)*. Trad. L. Solano. Ed. AHR, Barcelona, 1957, p. 94.

¹⁹ SAMUEL HOARE, VISCOUNT OF TEMPLEWOOD: *Ambassador on special mission*. Collins, Londres, 1946.

²⁰ CARLTON, J. H. HAYES: *My wartime mission in Spain*, Macmillan Company, Nueva York, 1945 (Epesa, Madrid, 1946).

²¹ Obra clásica de Derecho internacional sobre el tema, S. TORRES BERNÁRDEZ: «L'Espagne et les Organisations Internationales». *Annales Universitatis Saraviensis*, vol. VI, 1958, Universidad de la Sarre (especialmente p. 100 y ss.). Estudio, también clásico, J. SEBASTIÁN DE ERICE: «España y las Naciones Unidas», *Política Internacional*, diciembre 1959, pp. 9 y ss. (No creemos oportuno citar aquí la copiosa bibliografía sobre estos temas.)

la ONU difícilmente hubiera podido reaccionar de otra manera. Ahora bien, las Naciones Unidas juzgaron con demasiada dureza (y a veces con demasiada insinceridad), sobre todo en lo concerniente a la neutralidad española.

Invitada, por así decirlo, a tomar parte en las hostilidades, a participar en el botín, España no lo hizo. No rechazó la invitación, pero tampoco la aceptó. La retrasó, la pospuso.

Es verdad que en algún momento España tuvo la tentación de caer, que estuvo al borde del hondo abismo, pero lo cierto es que no cayó, que se evitó la caída, lo que hubiera sido la gran caída. Y lo que en Derecho cuenta son los hechos, las conductas, los resultados de estas conductas, no los sentimientos. La diplomacia española del franquismo realizó en este difícil juego del «sí..., pero no» —los alemanes al otro lado de la mesa, entonces demasiado superiores para negociar—, el más meritorio servicio en este larguísimo periodo. Todavía en plena guerra (1944), W. Churchill, testigo poco sospechoso de parcialismo, reconocía este servicio ante la Cámara de los Comunes. La frase churchiliana, muy acorde con su estilo, es bien sabida: «Nunca olvidaré el inmenso servicio que entonces prestó España no solamente al Reino Unido y a la Commonwealth británica, sino también a la causa de las Naciones Unidas. No tengo ninguna simpatía por quienes consideran inteligente o gracioso injuriar al Gobierno español cada vez que se presente ocasión para ello. He dirigido la gobernación del país en medio de mortales peligros, y por ello me considero en condiciones de formar juicios acertados sobre el valor de los acontecimientos en los momentos críticos a medida que van presentándose.» «No he venido a decir palabras amables para España —continuaba ante la Cámara—, pero permitidme que añada que ese país influirá grandemente en la paz del Mediterráneo después de la guerra, según espero. Los arreglos políticos y exteriores de España son asuntos para los propios españoles, y como Gobierno no nos compete intervenir en ellos.»

Dos años antes en la misma Cámara, Churchill también había declarado (la frase por demás ha sido muy reproducida): «Nosotros aspiramos a que España ocupe en el futuro el lugar a que tiene derecho como gran potencia mediterránea y como miembro eminente y glorioso de la familia europea y de la cristiandad.»

Corrían los años negros de 1940, y la soledad de la Gran Bretaña, que trataba de ganar amigos, era evidente. Importa señalar aquí (aun cuando de pasada) que Churchill, aun en las horas más amargas, no se comprometió nunca en una eventual entrega de Gibraltar a cam-

bio. Creo (tal vez me equivoque) que en España no interpretamos bien sus declamatorios gestos en el lenguaje, cuando alegábamos que el ex primer ministro no cumplió pertinentemente sus promesas. Y, en fin, si es cierto que España intervino bajo algún modo en alguna fase de la crisis, no fue contra las Naciones Unidas. Y éste es otro dato importante.

En cuanto se refiere al pueblo español, teníamos germanófilos y aliadófilos, igual que en la Primera Guerra. Pero era evidente que una inmensa mayoría detestaba la guerra y que no deseaba entrar en ella. (Su voluntad, pues, fue respetada.)

El hecho cierto es que España se mantuvo al margen, que no fue poco, y siempre al lado del que a la época iba llevando la mejor parte. Fue una diplomacia un tanto maquiavélica, mas evidentemente hábil y táctica. Después de todo, los conceptos de «no beligerancia», «neutralidad cualificada», «neutralidad benevolente», inaceptables para un Derecho de la neutralidad que ya no respondía a las cambiantes circunstancias, lograron evitar nuestra posible entrada en la guerra. (Los mismos Estados Unidos, antes de su entrada en la guerra, tuvieron que justificar sus actitudes parcialistas, y profesores norteamericanos de Derecho internacional pusieron de relieve a la época la realidad de unas cambiantes circunstancias²².)

En el actual proceso de contestación, de revisión y de desmitificación, no siempre todo lo contestado, revisado y desmitificado es bueno. A veces realmente tan malo es mitificar como desmitificar; levantar monumentos como destruirlos.

La «cuestión española» tiene hoy un interés histórico de gran valor, pero también un alcance jurídico y político. Exhumar el pasado es necesario. La historia, bien tratada, es maestra y consejera. La historia es además guardiana de las acciones del hombre de Estado. La historia por un lado, y la conciencia por otro, he aquí las dos instancias supremas: a ellas todo hombre de Estado deberá comparecer.

Pienso, por otra parte, que el historiador, así como el jurista, deben partir en sus investigaciones con una sincera identificación del contexto sociopolítico que investigan, pues muchas veces, como se dice, «los árboles no dejan ver el bosque». Por eso si los árboles son el bosque, hay que adentrarse en él.

Es más: tenemos que mirar las cosas que pasaron con vista al futuro. Se nos preguntará: ¿remover cenizas? Sí, pero también y so-

²² E. BORCHARD: «War, neutrality and non-belligerency». *American Journal International Law*, 35, 1941, pp. 618 y ss. ROBERT R. WILSON: «Non-belligerency in relation to the terminology of neutrality». *American Journal International Law*, pp. 121 y ss.

bre todo encender nuevas llamaradas de convivencia, de vías razonables a la paz. No podemos partir de cero, porque somos herederos de todo lo que nos rodea. Pero esto no quiere decir que no tengamos que estar partiendo siempre hacia delante. Este es el camino.

Creo que es importante que los juristas, tomando plena conciencia de estas cuestiones, pongan de relieve un gran espíritu crítico, denuncien la mala ley, pero también tengan en cuenta las difíciles circunstancias del mundo en que vivimos.

A este respecto es oportuno recordar que el Derecho internacional, en sus conceptos más novedosos y contemporáneos, tiene una misión de paz y bienestar (misión en el más noble sentido de la palabra). El Derecho internacional ya no es tanto un derecho limitador de competencias entre Estados y otros sujetos jurídicos, como un sistema que trata de suministrar oportunidades pacíficas para cambios racionales. La equidad, una fuente que parecía estar olvidada en este derecho, está llamada a jugar un gran papel en la elaboración de las futuras relaciones de amistad internacionales. (Y con ello aludo al Derecho del Desarrollo y Económico Internacional.) En este sentido, muchos de los viejos valores jurídicos han perdido su fuerza, pero otros, por el contrario, están recuperando ahora el alto significado que tuvieron.

Con la ONU el mundo ha entrado en un nuevo orden internacional, bajo el cual seguimos (y ojalá sea por mucho tiempo). Evidentemente, la civilización que nos propone este orden es perfectible, pero válida. La ONU (su funcionamiento, efectividad, etc.) depende de nosotros y, en último análisis, del buen uso que de sus instituciones hagan los hombres de acción. España entró con cierto retraso en ella, en 1955—cinco años después de concluida la cuestión española—, pero, como solemos decir, nunca es tarde si la dicha es buena. Creo que fue una dicha.

Veinticinco años nos separan hoy de la «cuestión española». Qué lejos, pero también qué próximos están todavía aquellos ecos: polémicos, manipulados, espontáneos, populares, oficiales, sarcásticos, dramáticos.

Actualmente nuestra pertenencia a la Organización, esto es, nuestra adhesión no sólo formal, sino espiritual a ella, es innegable²³. El sábado 30 de abril de 1977, el *Boletín Oficial del Estado*, al publicar

²³ Instrumentos de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en segundo lugar, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (Los Pactos fueron firmados en Nueva York por el ministro de Asuntos Exteriores, don Marcelino Oreja, el 28 de septiembre de 1976, habiendo sido depositados los instrumentos de ratificación el 27 de abril de 1977. De conformidad con lo establecido en los textos, entrarán en vigor para España el 27 de julio de 1977.)

los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas, ha hecho algo más que una confesión de fe en los derechos humanos: ha hecho todo un ademán simbólico en el que la «cuestión española», pendiente en teoría, ha quedado ahora (diría yo) definitivamente, absolutamente, cancelada. España también ha olvidado las represalias que la ONU, en un momento de su historia, tuvo para con este país.

Muchas veces pienso que las guerras las ganan no sólo quien tiene el mejor ejército, sino también, sobre todo, el que lleva la mejor razón y justicia. Y España ganó en la ONU la «cuestión española» porque la razón no le faltó, sino que le sobró en muchos momentos de tan singular batalla diplomática.

ALBERTO J. LEONART Y AMSELEM

