

ESTADOS UNIDOS ANTE EL CASO ESPAÑOL EN LA ONU, 1945-1950

ARTURO JARQUE IÑIGUEZ
Centro de Estudios Norteamericanos
Universidad de Alcalá de Henares

(Abstract)

To achieve a world free of Fascist and Nazi regimes was one of the most important purposes of the United Nations Organization in 1945. The Allies had waged war against the Axis powers for too long to allow any reminiscence of totalitarian nations in Western Europe, like de Franco regime was.

The United States wanted to withdraw Franco as the Head of the Spanish State but, at the same time, it did not want to intervene directly because this act could provoke another civil war in the peninsula. A majority of countries in the UNO was of the same opinion, so this international organization approved a resolution against Spain, in 1946, with one main objective: to remove Franco by peaceful means. The U.S. always questioned the advisability of this measure but it did not vote against it. The inefficacy of this resolution and the growing "red menace" in the late 1940s made the US change its approach toward the Franco regime, and act in the UNO to repeal the resolution against Spain.

At the end of 1950, the General Assembly of the UNO revoked this resolution. At that time, the U.S. voted for its repeal because Franco's Spain could help in the fight against communism, from then on, the most important issue in US foreign policy for forty five years.

.....

LA CREACIÓN DE LA ONU Y EL RÉGIMEN DE FRANCO

El carácter y la naturaleza del régimen establecido por el general Franco en España, junto con las relaciones que el dictador español mantuvo con Hitler y Mussolini durante el conflicto español y la Segunda Guerra Mundial, determinaron la actitud de repulsa por parte de Estados Unidos, y de la mayoría de las naciones en el concierto internacional, hacia el gobierno español en el seno de la ONU.

La idea wilsoniana de crear una sociedad de naciones para garantizar los derechos fundamentales del hombre, la elección de gobiernos democráticos, y evitar situaciones que pudieran provocar conflictos entre países, volvía a ser una realidad en abril de 1945, cuando la ONU se reunía por primera vez en San Francisco. El contexto en el que se desarrolló aquella primera reunión era muy propicio para condenar a las

potencias agresoras del Eje y a los países que, de una forma o de otra, guardaban cierta afinidad con sus postulados políticos.

El clima "anti-Eje" que se vivía en aquellos momentos trató de ser aprovechado por los exiliados republicanos españoles con el fin de obtener un puesto en la nueva organización y lograr el reconocimiento internacional de su gobierno en el exilio. Una delegación formada por Indalecio Prieto, Juan Alvarez del Vayo y Albornoz intentó obtener el apoyo de la comunidad internacional. Alvarez del Vayo se entrevistó con el delegado soviético, Molotov, para pedirle que intercediera en el caso español. No obstante, "la actitud del jefe de la diplomacia soviética fue evasiva pues, según noticias, le contestó que el momento no era oportuno para semejante intervención".¹

A pesar de la falta de apoyo recibida por la delegación republicana eran muchos los países que estaban resentidos con el régimen de Franco y así lo manifestaron sus representantes en la ONU. Ya en esta primera reunión, el delegado por Méjico, Sr. Quintanilla, presentó una declaración, para incluirla en el informe de la Comisión, que estudiaba las normas de admisión, con el claro propósito de excluir a la España de Franco.

La Delegación de Méjico entiende que el párrafo 2 del Capítulo III no se puede aplicar a los estados cuyos regímenes han sido establecidos con la ayuda de fuerzas militares pertenecientes a los países que han luchado contra las Naciones Unidas, mientras esos regímenes estén en el poder.²

El delegado mejicano argumentaba que el derecho a ser un estado miembro de la organización internacional debía ser negado a todos los gobiernos del Eje y a los gobiernos impuestos por las fuerzas militares del Eje. En este punto el Sr. Quintanilla dijo: "Tenemos en mente el gobierno de España".³

Estados Unidos, por medio de su delegado James C. Dunn, y en general todos los países representados en esta reunión, expresaron su total acuerdo con las apreciaciones de la delegación mejicana. Así, ya en su primera convocatoria, la Conferencia de la Naciones Unidas declaraba por unanimidad que España nunca podría pertenecer a la ONU mientras Franco y sus colaboradores estuvieran en control del gobierno español.⁴

Desde un principio EE.UU. hizo saber que las resoluciones de la ONU serían muy importantes en su política exterior -este aspecto no sorprende en absoluto ya que la potencia americana gozaba de gran influencia en las decisiones adoptadas por esta

1. APG FJE MAE. Leg. 6.1.4.

2. *Documents of the U.N. Conference on International Organization. San Francisco, 1945.* VI. Commission I, General Provisions (New York and London. U.N. Information of Organizations, 1945) p. 127.

3. *Ibid.* p. 126.

4. *Congressional Record.* 79th Congress. 1st Session. In the Senate. p. 775.

organización-. No obstante, la declaración de la ONU constituía un claro mensaje para Franco sobre la actitud que la comunidad internacional iba a adoptar en relación con España.

Por si había alguna duda respecto a las intenciones de la comunidad internacional, EE.UU., la URSS y Gran Bretaña, en su conferencia de Potsdam en el verano de 1945, hicieron público un comunicado en el que expresaban su decisión de no favorecer la posible solicitud de ingreso a la ONU por parte del régimen de Franco, pues, en su opinión, "habiendo sido fundado con la ayuda de las potencias del Eje, no poseía, en virtud de sus orígenes, naturaleza, pasado, y asociación con los estados agresores, las cualificaciones necesarias para justificar su participación".⁵

El ideal común de derrotar a las potencias del Eje mantenía todavía unidos a EE.UU. y la URSS. Pero una vez que el enemigo común desapareció, sus intereses y actuaciones dejaron de tener objetivos similares. Con el inicio de los primeros síntomas serios de fricción entre las dos superpotencias, sus acciones y objetivos comenzaron a diferenciarse. La cuestión española en el marco de la ONU es un caso que lo ilustra con bastante claridad.

LA CUESTIÓN ESPAÑOLA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU

El año 1946 supuso el momento de mayor esfuerzo internacional para derrocar a Franco o, al menos, para lograr una liberalización de su régimen. En febrero el Secretario de Estado norteamericano, James Byrnes, escribía una carta a los embajadores de Francia y Gran Bretaña informándoles de la publicación, por parte de su departamento, de unos quince documentos encontrados en Alemania, los cuales llegarían a ser conocidos como "El Libro Blanco", que ponían de manifiesto las amistosas relaciones entre España, Alemania e Italia durante la Segunda Guerra Mundial. Byrnes pensaba que la publicación de estos documentos, acompañada de un comunicado tripartito con los gobiernos francés y británico, sería la mejor forma de conseguir ciertos cambios democráticos en España.⁶ El gobierno británico estaba de acuerdo con este tipo de actuación, pero el francés estimaba que el caso español debía ser presentado para su estudio en el Consejo de Seguridad de la ONU. EE.UU. y Gran Bretaña pensaban que no era el momento oportuno, ya que en caso de que la ONU adoptara medidas más severas contra España, se podría llegar a una situación de desorden político beneficiosa a las aspiraciones políticas de la URSS en la península Ibérica.

En febrero de 1946 el régimen de Franco iba a sufrir la primera iniciativa internacional, con carácter oficial, condenatoria de su régimen. Era el lógico resultado

5. *Public Papers of the Presidents of the United States*. Harry S. Truman, 1945. p. 91.

6. *Foreign Relations of the United States*. 1946. Vol V. The Secretary of State to the British Ambassador. Washington, Feb 21, 1946. pp. 1042-1043.

de la pervivencia de un régimen identificable en algunos aspectos con las potencias agresoras de la segunda guerra mundial. Ante este anacronismo político de la Europa occidental, la ONU condenaba el régimen fascista de España, por haber sido fundado con la ayuda de las potencias del Eje, y lo excluía como futuro miembro de esta organización.⁷

Por otra parte, el 4 de marzo de 1946, EE.UU., Gran Bretaña y Francia hacían público un comunicado en el que, reafirmando la condena de la ONU, advertían a Franco de que si no emprendía medidas liberalizadoras romperían relaciones diplomáticas con España.⁸ Ahora, Franco era consciente de que si no actuaba siguiendo las recomendaciones de la ONU su situación se podría ver seriamente comprometida a nivel internacional. El dictador español no emprendió ningún cambio significativo en su régimen y, con ello, sentó las bases para el aislamiento político que España sufriría durante los últimos años de la década de los cuarenta.

La presión internacional sobre el régimen de Franco no era exclusiva de los países occidentales. La URSS también detestaba al dictador español -no podemos olvidar la participación de la División Azul en el frente soviético durante la segunda guerra mundial-, y, por medio del delegado de Polonia en la ONU, reavivó la discusión sobre la cuestión española. Así, el 8 y 9 de abril de 1946, el delegado polaco en el Consejo de Seguridad, Oscar Lange, mandaba dos cartas al Secretario General de la ONU solicitando que se consideraran las actividades del régimen de Franco, ya que, en su opinión, desde febrero de 1946 una serie de hechos había causado problemas a la comunidad internacional y ponía en peligro la paz y la seguridad internacionales.⁹

El gobierno de EE.UU., como ya comunicara a las autoridades francesas, no quería que el caso español se incluyera en la agenda del Consejo de Seguridad porque con ello, según el Secretario de Estado norteamericano, Byrnes, el país más beneficiado sería la URSS. El gobierno soviético deseaba presionar para que la comunidad internacional interfiriera en España, con la esperanza de que un nuevo régimen más acorde con sus intereses emergiese de una nueva situación de inestabilidad política en la península. No obstante, ya que el caso español iba a ser discutido, EE.UU. manifestaría claramente que la paz internacional no estaba amenazada por la situación en España. Para el gobierno americano era poco realista argumentar acerca del potencial militar español como amenaza para la seguridad internacional. Además, EE.UU. no apoyaría ninguna resolución que recomendase a los miembros de la ONU romper relaciones

7. United States Department of State *Bulletin*. Vol. 14. Jan-Jun 1946. Request to consider the activities of the Franco regime. Apr 9, 1946. p. 660.

8. *Documents on American Foreign Relations*. Vol III. 1945-1946. The U.S., Great Britain and France about their relationship with the Spanish Government. Mar 4, 1946. p. 660.

9. United States Department of State *Bulletin*. Request to consider activities of Franco regime. Apr 9, 1946. p. 660.

diplomáticas con España o aplicar sanciones económicas como ya había hecho Francia (en marzo de 1946 el gobierno francés cerró sus fronteras con España).¹⁰

El 17 de abril de 1946, el delegado de Polonia presentó una propuesta de resolución que recomendaba a todos los miembros de la ONU romper relaciones diplomáticas con el gobierno de Franco. Hasta el 29 de abril las discusiones en el Consejo de Seguridad se centraron en dictaminar si las actividades del régimen de Franco ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales. Edward Stettinius, representante norteamericano en la ONU, exponía los dos principales objetivos de su país con respecto al caso español:

El primero es que el régimen de Franco... sea eliminado por el pueblo español... Nuestro segundo objetivo es ... que este cambio se logre por medios pacíficos y que el pueblo español no sufra los horrores de otro conflicto civil, el cual tendría, con toda seguridad, serias repercusiones a nivel internacional... Apoyaremos cualquier acción que se tome en conformidad con la Carta de la ONU o cualquier otra a nivel particular que tenga posibilidades razonables de éxito para lograr nuestros dos objetivos.¹¹

En una segunda intervención el 25 de abril, el delegado norteamericano apoyó la propuesta australiana de establecer un subcomité del Consejo de Seguridad para averiguar los hechos imputados a las actividades de Franco.

Mi gobierno... ha estado siguiendo muy de cerca el problema español y ha acumulado información basada en observaciones directas de nuestros representantes en España. Nuestra información sobre muchos de los temas específicos a los que el representante polaco hace referencia es completamente diferente a la suya y, consecuentemente, no apoyamos muchas de sus conclusiones... Pensamos que debería haber un comité del consejo encargado de obtener hechos relacionados con la situación en España, de esta forma el Consejo podría, sobre bases sólidas, cumplir su obligación de determinar si la continuación de la situación (en España) es en verdad peligrosa para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.¹²

El 29 de abril, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución australiana que conducía al nombramiento de un subcomité formado por cinco estados miembros para recopilar información y determinar si la situación en España ponía en peligro la paz y la seguridad internacionales. EE.UU. se excluyó de este subcomité alegando que había

10. *Foreign Relations of the United States*. 1946. Vol V. The Secretary of State to the U.S. Representative at the U.N. Washington, Apr 12, 1946. pp. 1065-1069.

11. Department of State *Bulletin*. Apr 28, 1946. 709.

12. *Foreign Relations of the United States*. 1946. Editorial Note. pp. 1069-1070.

otras naciones con unos intereses más directos que los suyos. No obstante, el gobierno norteamericano cooperó estrechamente con el subcomité durante su periodo de funcionamiento desde el 29 de abril hasta el 1 de junio, aportando una gran cantidad de documentos relacionados con el tema. El 1 de junio, el subcomité informaba al Consejo de Seguridad de sus conclusiones y recomendaciones:

Aunque las actividades del régimen de Franco no constituyen en el momento presente una amenaza para la paz... no obstante sí constituyen una situación que es una amenaza potencial para la paz y la seguridad internacionales... así, el subcomité recomienda: a) el respaldo de los principios de la declaración de los gobiernos de EE.UU., Gran Bretaña, y Francia del 4 de marzo de 1946, b)... a menos que el gobierno de Franco se retire, y se satisfagan totalmente las condiciones de libertad política, la Asamblea General apruebe una resolución recomendando la ruptura de relaciones diplomáticas de los estados miembros de la ONU con el régimen de Franco.¹³

La declaración combinaba los puntos de vista de occidente y de los países del este sobre el caso español. Por un lado recogía el espíritu de la declaración tripartita de Marzo de 1946 por parte de Francia, Gran Bretaña y EE.UU. que reclamaba la utópica eliminación del régimen de Franco sin la intervención extranjera. Por otro, la presión comunista demandaba medidas de efecto inmediato como la ruptura de relaciones diplomáticas con España. Pero en realidad las recomendaciones del subcomité dejaban la cuestión en el aire: España no era una amenaza para la paz en aquel momento pero lo podía ser en el futuro. La ambigüedad y la falta de medidas prácticas era lo más sobresaliente del informe.

Por si esto no fuera lo suficientemente inconcluyente, el 6 de junio el delegado australiano y presidente del subcomité, Evatt, presentó el informe ante el Consejo de Seguridad. En la sesión siguiente el delegado norteamericano propuso a los cinco miembros del subcomité una enmienda que éstos aceptaron, por la que se añadía el siguiente texto al informe previo:

... o bien se tome cualquier otra medida que la Asamblea General juzgue apropiada y eficaz como consecuencia de las circunstancias presentes.¹⁴

13. Ibid. The Acting U.S. Representative at the United Nations (Johnson) to the Secretary of State. New York, Jun 1, 1946. pp. 1072-1074.

14. Cit. en Leonart y Anselem, Alberto, y Castiella Maíz, Fernando M., *España y la O.N.U., I (1945-46). La "Cuestión Española". Documentación básica, sistematizada y anotada.* Madrid, 1978. pp. 14-15.

El gobierno de EE.UU., aunque deseaba librarse de Franco y ver en España un gobierno democrático, seguía cuestionando la conveniencia de presionar demasiado a Franco para establecer un régimen más acorde con los postulados políticos de occidente. En un estudio sobre la política estadounidense hacia España, la División de Asuntos Europeos del Departamento de Estado llegaba a la conclusión de que si EE.UU. quería desembarazarse de Franco tendría que actuar militarmente. Al mismo tiempo cuestionaba la eficacia de las medidas que se estaban discutiendo en la ONU contra España.

La amenaza norteamericana de romper relaciones diplomáticas con España si el pueblo español, en un periodo de tiempo, no se libra de Franco, celebra elecciones libres, e.t.c., no produciría, con casi total seguridad, ningún resultado positivo. Por el contrario, esta amenaza sí produciría, con casi toda seguridad, una intensificación del orgullo nacionalista en favor de Franco, como ya ha sucedido a causa de las discusiones mantenidas en el Consejo de Seguridad de la ONU. La ruptura de relaciones sin una causa grave provocaría un malestar en los intereses económico-empresariales de los EE.UU. en España. La aplicación de sanciones económicas tendría, a largo plazo, el efecto de desbancar a Franco... posibilidad de una guerra... el resultado final favorecería los intereses de la URSS y, por consiguiente, perjudicaría los nuestros... Por lo tanto, no se debería presionar en exceso a España, ya que no constituye una amenaza para la paz y los intereses nacionales de EE.UU. están, más o menos, satisfactoriamente preservados bajo el régimen presente.¹⁵

LA CUESTIÓN ESPAÑOLA EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU

Antes de que se notificase oficialmente en el seno de la ONU que el Consejo de Seguridad no iba a seguir discutiendo el tema de la cuestión española, las delegaciones de Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, Noruega y Venezuela solicitaron que el tema de las relaciones entre la ONU y España se incluyese en la agenda de la Asamblea General. Esta petición se hizo el 29 de octubre de 1946 mediante una carta dirigida al Presidente de la Asamblea, Paul-Hery Speak. La cuestión española sería discutida en el Comité de Política y Seguridad de la Asamblea, también llamado Primer Comité.¹⁶

El bloque soviético no había conseguido una recomendación por parte del Consejo de Seguridad acorde a sus propósitos, ahora no cabía otra posibilidad que

15. *N.A. General Records of the Department of State*. Department of State Division of European Affairs. Memorandum on Policy toward Spain. July, 18, 1946.

16. Hourtoule, Gilbert O. *The Case of Franco, Spain before the United Nations, 1946-1950*. Tesis Doctoral. Pennsylvania State, 1953. pp. 95-101.

esperar a la resolución de la Asamblea. Para eliminar oficialmente el tema español del Consejo, y poder traspasar toda la documentación existente a la Asamblea, el delegado por Polonia, Oscar Lange, con el apoyo del Ministro de Exteriores de la URSS, V.I. Molotov, presentó para tal fin un proyecto de resolución que fue aprobado por unanimidad.¹⁷

Si durante las discusiones de la cuestión española en el Consejo habían sido Gran Bretaña y Australia los países defensores de una postura no intervencionista, y por lo tanto antisoviética, en la Asamblea iba a ser EE.UU. el encargado principal de defender este principio. Durante el mes de noviembre la delegación norteamericana trabajó en el borrador de la postura a adoptar. El principal responsable de su redacción fue Arthur Vanderberg, Senador y representante de EE.UU. en la Asamblea de la ONU. El contenido del borrador fue comunicado a las naciones de América Latina. En él, el gobierno de EE.UU. denunciaba el régimen de Franco, manifestaba su deseo por la vuelta de la democracia a España, pero se declaraba contrario a una política intervencionista en la península por los problemas que podría acarrear tal iniciativa.¹⁸

El Primer Comité comenzó a tratar la cuestión española el 2 de diciembre. Por la parte intervencionista, el delegado polaco, Oscar Lange, presentó dos proyectos de resolución. El primero proponía la ruptura de relaciones diplomáticas con España para conseguir la caída de Franco y el restablecimiento de un gobierno democrático. El segundo, en esencia, pedía que se denegase a España participar en las agencias internacionales vinculadas a la ONU.¹⁹

Por la parte no intervencionista, el Senador Tom Connally, representante de EE.UU., presentó un proyecto de resolución con el objetivo de lograr cambios en el régimen de Franco sin ningún tipo de intervención extranjera. La resolución recomendaba que se excluyese a España como miembro de la ONU y de sus agencias internacionales. El pueblo español era quien tenía que decidir, de una forma democrática, qué tipo de gobierno quería tener. Para lograr este objetivo se pedía al General Franco que abandonase el poder y lo cediese a un gobierno provisional representativo, que respetase la libertad de expresión, religión y de asociación. Al final de su propuesta, el delegado norteamericano invitaba al pueblo español, una vez que estas condiciones se hubieran cumplido, a solicitar su admisión en las Naciones Unidas.²⁰

En el proyecto, aunque el gobierno de EE.UU. reafirmaba su condena del régimen fascista de Franco, no se contemplaba la ruptura de relaciones diplomáticas

17. *Foreign Relations of the United States*. The Acting U.S Representative at the U.N. to the Secretary of State. New York, Oct 30, 1946. p. 1078.

18. *Ibid*. The U.S Representative at the U.N. to the Secretary of State. New York, Nov 12, 1946. pp. 1079-1080.

19. Hourtoule, pp. 102-106.

20. U.S. Department of State *Bulletin*. 1946. The U.N. Statement made by Senator Tom Connally, on Dec 3, 1946. p. 1086-1087.

o la imposición de sanciones económicas ya que, en opinión de Connally, esto conduciría a un caos político y económico que provocaría, probablemente, una nueva guerra civil en España, dando oportunidad a una intervención directa por parte de algún país (se pensaba en la URSS) interesado en cambiar sustancialmente la situación política en la Península. Por otra parte, EE.UU. estaba dispuesto a actuar siempre y cuando quedara demostrado que Franco constituía una amenaza para la paz pero, hasta que esto no sucediera, recomendaba al Comité que examinase con detenimiento la propuesta americana.

El 4 de diciembre, el Dr. Guillermo Belt, delegado por Cuba, propuso el nombramiento de un subcomité para la elaboración de una resolución que pudiera ser aceptada por todos los miembros. Una vez aceptada la propuesta, se procedió a la formación del subcomité, el cual incluiría los países autores de propuestas de resolución o enmiendas y las naciones permanentemente representadas en el Consejo de Seguridad. Los miembros eran: Bélgica, R.S.R. de Bielorrusia, Chile, China, Colombia, Noruega, Panamá, Polonia, la URSS, Gran Bretaña, EE.UU., Francia, Venezuela y Yugoslavia.²¹

Dado el carácter intervencionista del subcomité, Connally hizo saber a las naciones que lo formaban que su país no apoyaría ningún informe que favoreciera la ruptura de relaciones diplomáticas:

Les digo amable pero firmemente: tienen que adoptar un plan que no sea el de romper relaciones diplomáticas o imponer sanciones económicas, porque EE.UU. no puede refrendar ninguno de estos dos planes.²²

Dado que el subcomité no se ponía de acuerdo en la presentación de una nueva propuesta, el 9 de diciembre, se volvió a presentar una antigua de la delegación belga, la cual recomendaba que el consejo de Seguridad tomase las medidas oportunas si en un cierto periodo de tiempo no se producían cambios positivos en la situación española, y que mientras tanto, todos los miembros de la ONU retirasen a sus embajadores y ministros plenipotenciarios de Madrid. La primera parte de la propuesta fue aprobada por 26 votos a favor, 8 en contra y 16 abstenciones. La segunda parte, la que se refería a la retirada de los embajadores, se adoptó por 27 votos a favor, 7 en contra y 16 abstenciones (EE.UU. se abstuvo). El informe, en su totalidad fue aprobado por 23 votos a favor, 4 en contra, y 20 abstenciones, una de ellas la norteamericana.

Del 10 al 12 de diciembre, en las sesiones plenarias nº 57, 58, y 59 de la Asamblea General de la ONU, se aprobó la propuesta y el informe del Comité Primero por 34 votos a favor, 6 en contra y 13 abstenciones. EE.UU. votó a favor en aras de un mayor grado de unanimidad. La parte final del texto de la resolución aprobada decía:

21. Hourtoule, p. 109.

22. *The New York Times*. Dec 8, 1946. p. 13.

La Asamblea General

Convencida de que el gobierno fascista de Franco en España fue impuesto al pueblo español por la fuerza, con la ayuda de las potencias del Eje, a las que prestó ayuda material durante la guerra, no representa al pueblo español, y que por su continuo dominio de España está haciendo imposible la participación en asuntos internacionales del pueblo español con los pueblos de las Naciones Unidas.

Recomienda que se excluya al gobierno de Franco como miembro de los organismos internacionales establecidos por las Naciones Unidas o que tengan nexos con ellas, y de la participación en conferencias u otras actividades que puedan ser emprendidas por las Naciones Unidas o por estos organismos, hasta que se instaure en España un gobierno nuevo y aceptable

Deseando, además, asegurar la participación de todos los pueblos amantes de la paz, incluso el pueblo de España, en la comunidad de naciones

Recomienda que, si dentro de un tiempo razonable, no se ha establecido un gobierno cuya autoridad emane del consentimiento de los gobernados, que se comprometa a respetar la libertad de expresión, de culto y de reunión, y esté dispuesto a efectuar con prontitud elecciones en que el pueblo español, libre de intimidación y violencia y sin tener en cuenta los partidos, pueda expresar su voluntad, el Consejo de Seguridad estudie las medidas necesarias que han de tomarse para remediar la situación.

Recomienda que todos los miembros de las Naciones Unidas retiren inmediatamente a sus embajadores y ministros plenipotenciarios acreditados en Madrid.

La Asamblea General recomienda asimismo que los estados miembros de las Naciones Unidas informen al Secretario General, en la próxima sesión de la Asamblea, qué medidas han tomado de acuerdo con esta recomendación.²³

El gobierno de EE.UU. no tenía que tomar ningún tipo de acción en relación a la recomendación de la ONU ya que, desde diciembre de 1945, fecha en que Norman Armour renunció a su puesto de embajador en España, EE.UU. carecía de representación diplomática al más alto nivel en Madrid. Para EE.UU. la resolución de la ONU no se ajustaba a su política hacia España. No obstante, aunque la resolución significaba el inicio oficial del ostracismo y aislamiento diplomático que España sufriría en los últimos años de la década de los cuarenta, no constituía una medida que pudiera producir la tan temida inestabilidad política en España. Además, las sanciones económicas que demandaban otras naciones no se habían adoptado, con lo que, en opinión del gobierno de EE.UU., el objetivo principal de no poner en peligro la estabilidad del régimen de Franco se había conseguido.

23. *Foreign Relations of the United States*. 1946. The United States Representative at the U.N. (Austin) to the Secretary of State. New York, Dec 10, 1946. pp. 1083-1085.

Desde el primer momento EE.UU. cuestionó la conveniencia de la retirada de los embajadores como medida de presión para cambiar la situación en España. Aunque la recomendación de la Asamblea no satisfacía por completo a americanos ni a soviéticos, al menos, habían llegado a un acuerdo para castigar, aunque sólo fuera diplomáticamente, a la España de Franco. No obstante, este acuerdo puntual entre comunistas y capitalistas era simplemente coyuntural. El empeoramiento de las relaciones entre EE.UU. y la URSS con la llegada de la guerra fría iría transformando sus objetivos estratégicos, políticos y económicos. El no sucumbir, o no perder terreno, ante el "avance comunista" en diferentes zonas del mundo, y de Europa en particular, iba a llevar a EE.UU. a reconsiderar su política con respecto a España y a actuar de una forma diferente en la ONU. Como otras tantas veces en política, para el gobierno norteamericano, el fin justificaría los medios.

KENNAN Y EL CAMBIO DE POLÍTICA DE EE.UU.

En octubre Norman Armour, Subsecretario de Estado, encargó a George F. Kennan, jefe del grupo de Planificación Política del Departamento de Estado y responsable en gran medida de la Doctrina Truman y del Plan Marshall, realizar un informe acerca de la política norteamericana hacia España. Kennan y su grupo pensaban que, por el interés nacional, había llegado el momento de modificar la política respecto a España. La nueva estrategia norteamericana debía apuntar a la pronta normalización de relaciones, tanto políticas como económicas. Por supuesto esto requería un cambio en la actitud de EE.UU. en la ONU.²⁴

Para Kennan y su grupo las relaciones entre EE.UU. y España eran insatisfactorias, no sólo desde el punto de vista político, sino también, y todavía más importante, desde la perspectiva militar. Kennan y sus colaboradores pensaban que la delegación norteamericana en la ONU no debería mencionar su apoyo previo a la resolución de la ONU contra España, y que el gobierno de EE.UU. debía terminar con la negativa a proporcionar ayuda económica institucional a la España de Franco.²⁵

A finales de 1947 la Asamblea General de la ONU se disponía a estudiar los resultados de la resolución de diciembre de 1946 contra España. El caso español seguía despertando pasiones. Por un lado, el régimen español simbolizaba la pervivencia de los sistemas totalitarios derrotados durante la Segunda Guerra Mundial pero, por otro, representaba el campo de batalla donde las dos superpotencias dilucidaban su choque de intereses ya en un ambiente de manifiesta guerra fría.

A partir de septiembre de 1947 el caso español comenzó de nuevo a enfrentar a los estados miembros de la ONU. Por supuesto, el grupo de países bajo la órbita

24. *Foreign Relations of the United States*. 1947. Vol III. G. Kennan to the Secretary of State and the Under Secretary of State. Washington, Oct 20, 1947. pp. 1091-1092.

25. *Ibid.* Annex. U.S. policy toward Spain. pp. 1092-1095.

soviética fue el más crítico por la continuidad de un régimen que rememoraba el fascismo y el nazismo de los años treinta. Por el contrario, el delegado argentino defendió la pervivencia del régimen español al negar que éste supusiera una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, e instó a que se anulase la resolución de diciembre de 1946 contra España, ya que era contraria a lo estipulado en la Carta de fundación de la ONU.²⁶

Los estados miembros presentaron distintas propuestas sobre el tema español. Por su parte, EE.UU. y su aliado Gran Bretaña se alinearon con un grupo de países que aceptaba la existencia del régimen de Franco y se oponía a cualquier otra forma de sanción contra España. En su intervención, el representante americano justificaba su postura alegando el nulo resultado obtenido en España desde la aprobación de la resolución de diciembre de 1946. Con esta actuación EE.UU. emprendía el cambio de su política hacia España.²⁷ No era la simpatía hacia el régimen de Franco lo que había protagonizado este cambio, sino las circunstancias geopolíticas en el enfrentamiento soviético-americano. Sin haber modificado sustancialmente su régimen Franco obtenía el primer apoyo del "arsenal democrático" de las Américas. Ahora, el gobierno de EE.UU. no proponía ninguna política concreta a seguir, ya que un viraje demasiado brusco en sus relaciones con el dictador español hubiese dañado su imagen a nivel internacional.

El proyecto de resolución final que constaba de tres párrafos pasó a ser discutido por la Asamblea General el 17 de noviembre de 1947. Debido en gran parte a la actuación de EE.UU., el segundo párrafo, aquel que reafirmaba la resolución contra España de diciembre de 1946, no obtuvo las dos terceras partes de los votos necesarias para su aprobación. Se había "anulado moralmente" la resolución de 1946. Esto suponía que, gracias a la superpotencia de occidente, Franco cosechaba su primer éxito en la ONU.²⁸

Una vez eliminado el párrafo segundo, la resolución quedó como sigue:

26. Huff, Robert Pernell. *The Spanish Question before the United Nations*. Tesis Doctoral. Stanford, 1966. pp. 342-344.

27. Hourtoule, p. 177; y Huff, p. 353.

28. Huff, pp. 359-360.

Considerando que el Secretario General, en su Memoria Anual, ha informado a la Asamblea General sobre las medidas adoptadas por los Gobiernos de los Estados miembros, en cumplimiento de sus recomendaciones del 12 de diciembre de 1946;

La Asamblea General

Manifiesta su confianza en que el Consejo de Seguridad procederá conforme a la Carta, tan pronto estime que la situación respecto a España lo exige.²⁹

La postura de EE.UU. con respecto a España en el marco de la ONU empezaba a cambiar. No obstante, iba a ser un cambio paulatino, sin grandes sobresaltos. El gobierno norteamericano empezaba a enfocar el caso español desde un punto de vista pragmático, relegando a un segundo plano el carácter del régimen de Franco y sus relaciones con las potencias agresoras durante la Segunda Guerra Mundial. Seguía condenándolo moralmente pero, al mismo tiempo, no deseaba ejercer una presión demasiado fuerte que pudiera entorpecer el acercamiento entre los dos países en caso de conflicto en Europa. La guerra fría comenzaba a jugar en favor de los intereses del régimen de Franco en el seno de La ONU.

¿ESTA EE.UU. PREPARADO PARA UN CAMBIO DEFINITIVO EN LA ONU?

EE.UU. siempre cuestionó la conveniencia de la resolución de 1946 contra España. De hecho, el objetivo principal de esta resolución, la sustitución de Franco o, al menos, la introducción de cambios democráticos y liberalizadores en España, nunca se logró. Hacia 1948, y con su mirada puesta en la reunión de la Asamblea General de la ONU de octubre a celebrar en París, el gobierno norteamericano deseaba introducir algún cambio en la resolución de 1946 con el propósito de mejorar la situación política y económica en España. Tomando la iniciativa en este tema, el Secretario de Estado norteamericano, George Marshall, mantuvo una conversación con Robert Shuman y Ernest Bevin, de las delegaciones francesa y británica respectivamente, y los tres acordaron que si la resolución contra España volvía a plantearse en la ONU votarían en contra. Además, los tres países se encargarían de convencer a los líderes latinoamericanos de actuar siguiendo la misma línea.³⁰

Dada la situación internacional de guerra fría que se empezaba a vivir y debido también a la difícil situación económica por la que pasaba España, en noviembre de 1948, las autoridades españolas hacían saber al gobierno norteamericano que estaban

29. Cit. en Leonart y Anselem, Alberto, y Castiella Maíz, Fernando M., *España y la O.N.U., II. La "Cuestión Española". Estudio introductorio y corpus documental*. Madrid, 1983. p. 312.

30. *Foreign Relations of the United States*. 1948. Vol III. memorandum of Conversation by the Secretary of State. Paris, Oct 4, 1948. pp. 1053-1054.

dispuestas a firmar un pacto bilateral con EE.UU.. Por este pacto España recibiría ayuda económica y EE.UU. tendría el derecho de establecer bases militares en el territorio español. Además, con la hipotética firma de este pacto, España "normalizaría" en cierta medida su situación a nivel internacional, ya que la mayor potencia democrática estaría tratando "de tú a tú" al dictador español. Poco a poco las diferencias entre los dos países se iban limando. EE.UU. seguía disgustado con el tipo de régimen español. Franco no había hecho concesiones a la comunidad internacional y seguía privando al pueblo español de los más básicos derechos de libertad. No obstante, la situación internacional "recomendaba" al gigante democrático norteamericano aliarse de alguna forma con la última reminiscencia de las potencias del Eje en el occidente europeo.

Ya que el caso español no se discutió en las sesiones de la ONU de 1948, se daba por seguro que sí se trataría en la próxima, prevista para abril de 1949. Mientras tanto, EE.UU. definía su postura a adoptar. El Departamento de Defensa ansiaba una España amiga en caso de conflicto internacional y, en consecuencia, expresaba su apoyo total al intercambio de embajadores con Madrid. De igual forma, el Departamento de Estado apoyaba estos cambios y, sabedor de su posición privilegiada en la ONU, comunicó sus intenciones a ciertas misiones diplomáticas de otros países en esta organización internacional. En concreto les hizo saber que EE.UU. favorecería resoluciones propuestas por otras delegaciones -el gobierno norteamericano quería cuidar su imagen y no ser él quien propusiera estos cambios- que permitieran a España pertenecer a las agencias especializadas de la ONU e intercambiar embajadores y ministros plenipotenciarios con Madrid. Esta acción no contemplaba la inclusión de España en el "Economic Recovery Act" (Plan Marshall, 1948), en el Pacto Atlántico (abril, 1949), asistencia militar, ni su participación de pleno derecho en la ONU.³¹ No obstante, las intenciones americanas satisfacían los intereses de Franco ya que, si en realidad EE.UU. llegara a actuar tal y como había anunciado, muchas otras naciones seguirían sus pasos. De este modo, el caso español dejaría de ser considerado como la "aberración" en la familia de naciones occidentales.

El impulso decisivo para el comienzo de la reintegración de España en la comunidad internacional podía venir de la reunión de la ONU en abril de 1949, pero la opinión europea era todavía muy desfavorable con respecto al régimen de Franco, y EE.UU., en estos momentos, no iba a hacer nada en contra de los deseos de franceses y británicos. Además, ciertos sectores en EE.UU. pensaban que todavía no había llegado el momento de "normalizar" las relaciones con España. Así, el representante norteamericano en la ONU, Warren R. Austin, informaba al Secretario de Estado de la opinión de su delegación sobre el caso español. La delegación, formada por Eleanor Roosevelt, John F. Dulles, Phillip C. Jessup, y Benjamin V. Cohen, creía que aunque desde un punto de vista militar era necesario cambiar la actitud norteamericana en

31. Ibid. 1949. Vol III. The Secretary of State to Certain Diplomatic Missions. Washington, Mar 24, 1949. pp. 734-735.

relación con España, la postura de EE.UU. tendría más solidez si se opusiera a cualquier forma de totalitarismo, ya fuera fascista o comunista. También razonaba que cualquier modificación en la actitud de su gobierno debilitaría su posición moral y que aunque, en su opinión, EE.UU. podía apoyar la derogación de la cláusula de la resolución que prohibía a España pertenecer a las agencias especializadas de la ONU, no debía hacerlo con la que recomendaba la retirada de embajadores de Madrid. El Presidente Harry S. Truman aprobó esta sugerencia, y el Departamento de Estado informó de la misma a los gobiernos de Europa occidental y de América Latina.³²

Del 4 al 7 de mayo de 1949 el Comité 1 de la ONU discutió el caso español. Se consideraron dos propuestas. Una, presentada por Polonia, recomendaba endurecer la resolución de 1946, y otra, presentada por Bolivia, Brasil, Colombia y Perú proponía que, "dado el fracaso de la resolución de 1946 en cuanto al logro de sus propósitos ... los estados miembros tengan total libertad de acción en sus relaciones con España." No obstante, ninguna de las dos propuestas obtuvo la mayoría de dos tercios requerida por la Asamblea General. EE.UU. votó en contra de la propuesta polaca y se abstuvo en la de los países sudamericanos.³³

Con anterioridad a la celebración de esta reunión parecía que EE.UU. estaba dispuesto a apoyar una modificación de la resolución de 1946, de hecho así se lo había comunicado a otras delegaciones en la ONU, pero en el último momento, y debido principalmente a la oposición de franceses y británicos, se retractó y no apoyó este cambio tan deseado por algunos estamentos de aquel país. Como consecuencia, el gobierno americano empezó a recibir una lluvia de críticas por su ambigüedad y falta de decisión en relación al caso español.

En el Congreso, los integrantes del "Spanish Lobby" estaban decepcionados por la postura americana en el ONU. Styles Bridges criticaba esta postura argumentando que la posición de liderazgo de EE.UU. en el mundo no le permitía abstenerse en una votación tan importante como era la del caso español.³⁴ Por su parte, Owen Brewster criticaba la actuación de su país en la ONU citando al propio Secretario de Estado, quien en una ocasión había dicho:

... no es de gran significancia si tenemos o no un embajador en Madrid...

A continuación, Brewster comentaba punzantemente:

32. Ibid. The U.S. Representative at the UNO to the Secretary of State. New York, Apr 13, 1949. pp. 737-739.

33. Ibid. Editorial Note. pp. 742-743.

34. *Congressional Record*. 81st Congress. 1st Session. Remarks in the Senate relative to U.S. Policy toward Spain. May 10, 1949. p. 5970.

... si no existe esta diferencia ¿por qué no tenemos un embajador en Madrid?
... parece que para Moscú sí existe una gran diferencia...³⁵

Otro ejemplo de la crítica que recibió el Departamento de Estado estuvo protagonizado por el congresista Lawrence H. Smith, quien no podía disimular su sorpresa ante las explicaciones del Secretario de Estado, Dean Acheson, para justificar la actuación de EE.UU. en la ONU. Para Acheson la postura americana venía condicionada por la falta de derechos y libertades básicos en España. Por su parte, Smith exponía que si este razonamiento se siguiese de una manera consistente muchos países de Europa y Sudamérica no serían reconocidos por el gobierno norteamericano. Para finalizar, Smith pedía consistencia para la política exterior de EE.UU.³⁶

A las críticas vertidas contra la delegación de EE.UU. por su votación en la ONU, se iban a unir dos acontecimientos internacionales de suma importancia para los intereses norteamericanos, y que iban a jugar un papel determinante en el desarrollo de la actuación de EE.UU. con respecto al caso español. En otoño de 1949 las fuerzas comunistas de Mao Tse-Tung lograban derrotar a las nacionalistas de Chiang Kai-Shek, y la Unión Soviética explotaba su primera bomba atómica, terminando así con el monopolio nuclear norteamericano.

EFFECTOS DE LA GUERRA FRÍA: LA ONU ANULA LA RESOLUCIÓN CONTRA ESPAÑA

A principios de 1950 el Departamento de Estado había cambiado de opinión respecto al caso español en el seno de la ONU. EE.UU. no había logrado sus objetivos con su actitud anterior, ya que el régimen de Franco conservaba todos sus caracteres dictatoriales, y España seguía sufriendo dificultades económicas y un casi total ostracismo político. El Congreso y el Departamento de Defensa continuaron presionando al Departamento de Estado para que cambiase su política con respecto a España pero, sin lugar a dudas, fue la "amenaza roja" la causa principal del cambio de actitud norteamericano.

Dado el carácter del régimen del general Franco, el Departamento de Estado y el Presidente no querían hacer extensible, en aquel momento, ningún tipo de ayuda económica gubernamental a España. Ahora, otro tema distinto era el caso español en la ONU. En enero de 1950, el Secretario de Estado, Dean Acheson, informó al Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado que, en vista del fracaso de la resolución de 1946, EE.UU. estaba dispuesto a votar a favor de una resolución que

35. Ibid. p. 5971.

36. Ibid. Remarks in the House relative to Statement by Secretary of State regarding Spain. May 12, 1949, pp. 3167-3168.

permitiese a los estados miembros de la ONU mandar embajadores o ministros a España si así lo deseaban.³⁷

Apoyando la decisión de Acheson, el congresista John Kee, Presidente del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, daba varias razones para mandar un embajador a España. El Sr. Kee se remitía a dos editoriales de los periódicos *Washington Evening Star* y *Washington Post* del 12 Y 13 de enero de 1950, respectivamente, en los cuales se argumentaba que la resolución de 1946 había sido inspirada por los países comunistas, y añadía que, aunque el carácter fundamental del gobierno español no había cambiado desde que la resolución fue aprobada, la situación política internacional sí se había alterado notablemente y, en vista de estas circunstancias, EE.UU. debía mandar a su hombre más capaz como embajador en Madrid.

El temor del gobierno norteamericano a una expansión comunista inspirada por Moscú se vio corroborado, en su opinión, por el estallido de la guerra de Corea en junio de 1950. En EE.UU. no se descartaba, ni mucho menos, un ataque soviético a la Europa occidental. Ante esta posibilidad, el deseo de contar con bases militares en España, debido a su estratégica situación geográfica, ganó muchos enteros. En consecuencia, a finales de 1950, incluso los sectores más reticentes se convencieron de la necesidad de mandar un embajador a Madrid, para así, suavizar y normalizar las relaciones entre los dos países. Ante estas circunstancias EE.UU. estaba dispuesto a cambiar su actitud con respecto al caso español en el marco de la ONU.

El 27 de octubre de 1950, el Comité Político de la ONU comenzó a discutir la resolución de 1946 contra España. El 31 de octubre John J. Sparkman, representante de EE.UU. en la Asamblea General, expuso la postura de su gobierno respecto al caso español. El Sr. Sparkman comenzó diciendo que su país, desde el principio, había tenido serias dudas sobre la eficacia y conveniencia de la resolución de 1946 y que, por tanto, la postura americana en esos momentos no representaba ningún cambio respecto a la que había mantenido con anterioridad -en realidad sí había cambiado y de una manera sustancial-. El representante norteamericano continuaba argumentando que la resolución había fracasado en la consecución de sus objetivos y que era evidente que debía ser anulada, aunque esto no constituía una aprobación de la política o de las prácticas del gobierno español.³⁸

El 31 de octubre el Comité político adoptaba una propuesta de resolución que recomendaba la anulación de la resolución de 1946 por 37 votos a favor, 10 en contra y 12 abstenciones.

Esta propuesta pasó a considerarse por la Asamblea General el 4 de noviembre, y fue adoptada por 38 votos a favor, 10 en contra y 12 abstenciones. La delegación de

37. *Documents on American Foreign Relations*. Vol XII. Letter from the Secretary of State (Acheson) to the Chairman of the Committee on Foreign Relations of the Senate (Connally) on United States Policy toward Spain. Jan 18, 1950. pp. 617-623.

38. United States Department of State *Bulletin*. U.N. Statement by John Sparkman, U.S. Representative to the G.A. Oct. 31, 1950. p. 915.

EE.UU. apoyó la derogación de las recomendaciones de 1946 en el Comité Político y en la Asamblea General, y votó a favor de la adopción de una nueva propuesta que permitiese a España pertenecer a las agencias especializadas de la ONU, y a los estados miembros mandar de nuevo a sus embajadores a Madrid³⁹ -aunque de hecho varios países ya lo habían hecho con anterioridad a la anulación de la resolución de 1946.

En diciembre, el Presidente Truman, quien siempre se manifestó contrario a la idea de normalizar las relaciones con España mientras Franco permaneciese en el poder, preguntó a Stanton Griffis si quería aceptar el puesto de embajador en España. Griffis aceptó el ofrecimiento. En febrero de 1951, el Senado norteamericano confirmaba a Stanton Griffis como nuevo embajador en Madrid.

CONCLUSIONES

EE.UU. reconsideró y cambió su postura con respecto al caso español en la ONU por un motivo principal: la "amenaza roja". El gobierno americano tenía la certeza de que la expansión del comunismo era un hecho que ponía en peligro sus intereses estratégicos, políticos y económicos y, tras los acontecimientos internacionales de 1949 y 1950, llegó a pensar que la Unión Soviética estaba dispuesta a invadir Europa occidental. España era el lugar ideal para establecer bases militares y así poder enfrentarse a una ofensiva del gigante soviético. Pero había una resolución contra España en el seno de la ONU que le impedía establecer unos vínculos de cooperación con el gobierno de Franco. De esta forma, conforme la amenaza comunista iba creciendo, el gobierno norteamericano empezó a actuar en el marco de la ONU para anular la resolución contra España de 1946. Una vez conseguido este objetivo EE.UU. y España comenzaron a negociar el tan ansiado, por ambas partes, pacto bilateral que culminaría con su firma en septiembre de 1953.

39. *Foreign Relations of the United States*. 1950. Vol III. Editorial Note. p. 1577.