



Reflexiones sobre el exilio en una perspectiva internacional¹

Reflections on exile in an International perspective

Carlos R. Fernández Liesa²

Resumen: Este artículo analiza el significado que tuvo el exilio que se produce tras la guerra civil española. Una parte importante fue a Iberoamérica. El impacto que tuvo en los países de acogida fue profundo. Se analizan algunos elementos internacionales del exilio (refugiados, reconocimiento, extradición) y, en especial, la tesis del gobierno español en el exilio, ante otros Estados y en las Naciones Unidas, así como las negociaciones de la carta de Naciones Unidas. Finalmente los desarrollos normativos recientes del Derecho español.

Palabras claves: Exilio. Guerra civil. Derecho internacional.

Abstract: This article is an analyse on the meaning of the exile after the Spanish civil war. A great part was in latin american countries. The influence on the receiving countries was deep. We tackle some internacionales elements on exile (refugees, recognition, extradition) and, specially, the thesis that the spanish government in exile in front of other states and in the United Nations, and the way of the negotiations of the United nations charter. Finally, the normative developments in recent spanish law.

Key words: Exile. Civil war. International law

SUMARIO: El significado del exilio tras la guerra civil española. 2. Algunas elementos internacionales del exilio. 3. La tesis del gobierno español en el exilio. 4. El gobierno español en el exilio y las Naciones Unidas; 5. El gobierno español en el exilio después de la Segunda Guerra Mundial; 6. Recientes desarrollos del derecho español para la protección de los exiliados.

¹ Artículo recibido el día 1 de octubre de 2011 y aceptado el 30 de noviembre de 2011.

² -Director del Instituto de estudios internacionales y europeos Francisco de Vitoria. Universidad Carlos III de Madrid. Catedrático de Derecho internacional público y relaciones internacionales. Director de la Revista electrónica Iberoamericana.



1. El significado del exilio tras la guerra civil española.

En 2007 el historiador Henry Kamen publicaba un libro sobre España y la huella del exilio³. En sus más de 500 páginas analiza los distintos exilios que se han ido produciendo en España en nuestra historia contemporánea. El autor rastrea la diáspora sefardí, la expulsión de los moriscos, de los miembros de minorías religiosas, de afrancesados, liberales etc.. El capítulo VII, en que analiza el exilio durante la guerra civil española se titula la diáspora de la élite (1936-1939). Hasta el arte sufriría el exilio, para protegerse de las consecuencias de la guerra civil⁴.

Gran parte de este exilio tuvo finalmente como horizonte a Iberoamérica, donde muchos países fueron generosos, muy especialmente México. El significado histórico del exilio de 1939 fue el de una sangría, páramo o empobrecimiento, como indica Abellán; fue un exilio de todas las clases sociales, que supuso un vivo contraste con la emigración laboral que se había producido hacia América Latina durante el siglo XIX. Fue muy relevante el exilio de minorías intelectuales altamente cualificadas lo que produjo un cambio de la imagen de España en América⁵.

El impacto que el exilio tuvo para el desarrollo intelectual de España no puede medirse mediante indicadores fiables. Algunos, como Kamen, entienden -en mi opinión de manera incorrecta- que el significado negativo de la diáspora de la élite fue mucho menor del que parece pues, entre otras cosas, casi todas las figuras literarias de importancia habrían regresado; sin embargo, para Abellán, que aporta más datos a esos efectos fue mucho mayor.

Y ello no solo porque muchos exiliados fueron grandes representantes de las Aulas universitarias, o científicos, literatos, juristas, científicos etc.., O porque surgirían varios premios Nobel (representantes culturales, científicos, literatos, juristas..). Sino también porque, como indicaba Juan Marichal el exilio español permitió a personas

³ -KAMEN, H., *Los desheredados. España y la huella del exilio*, Aguilar, 2007, 516 pp.

⁴ -Vid. un reciente trabajo de COLORADO CASTELLARY, A., *Exodo y exilio del arte. La odisea del Museo del Prado durante la guerra civil*, Cátedra, primera edición, 2008, 393 pp.

⁵ -ABELLAN, J.L., "El significado histórico del exilio de 1939", *Exilio*, VVAA, Fundación Pablo Iglesias (Comisario: Virgilio Zapatero), 2002, 290 pp.



como Américo Castro, Pedro Salinas o José Ferrater Mora, por citar a los que tuvieron relación con él, dedicarse a la creación intelectual.

Abellán desarrolla su tesis⁶ analizando las ideologías de “imperio” y “pueblo” y su reflejo en la cultura, así como las características del exilio, sus consecuencias políticas y culturales y la relevancia que tuvo para el cambio de la visión de América. El exilio fue muy beneficioso para los países que generosamente les acogieron, entre los que brilla México⁷, junto a otros muchos países del espacio iberoamericano, singularmente solidarios en esos momentos. A pesar del gran número de intelectuales, científicos y artistas que corrieron el camino del exilio, muchos más eran trabajadores que por su lealtad a la República tuvieron que huir de su patria ante el temor a ser represaliados. Todos ellos, unos y otros, compartieron el duro destino del exiliado, del que debe vivir lejos de su patria y, en la mayor parte de las ocasiones, también de sus seres queridos.

Por lo demás, también muchos sufrieron un exilio interior acompañado de represión y, en muchos casos, de expedientes de depuración, que afectaron muy notoriamente al mundo de la enseñanza. Un trabajo de Jaume Claret Miranda⁸ analizaba recientemente el alcance, métodos y resultados de la depuración de universitarios en las Universidades de Salamanca, Zaragoza, Valladolid, Oviedo, Barcelona, Sevilla, Madrid, Santiago de Compostela, Granada, Valencia y Murcia.

2. Algunas elementos internacionales del exilio.

Los análisis sobre el exilio han profundizado en múltiples dimensiones histórico-políticas, pero no existen estudios desde la perspectiva internacional del exilio, menos aún en perspectiva jurídica. En esta breve contribución únicamente pretendemos acercarnos a su delimitación, sin llegar a profundizar en muchas cuestiones que exigirían desarrollos más profundos.

⁶ ABELLAN, J.L., *De la guerra civil al exilio republicano (1936-1977)*, Editorial Mezquita, Madrid, 1983, 225 pp.

⁷ -Vid. OJEDA REVAH, M., *México y la guerra civil española*, Turner, 2004, 340 pp.

⁸ -CLARET MIRANDA, J., *El atroz desmoche. La destrucción de la Universidad española por el franquismo, 1936-1945*, Crítica, Barcelona, 2006, 517 pp.



Un primer elemento que necesita mayores investigaciones es el relativo al *estatuto de los refugiados españoles, fundamentalmente en Francia, pero también en otros países, desde la perspectiva jurídico internacional*. Sobre esto poco se ha investigado, si bien en Francia su estatuto con el tiempo sería de protección, así como también en algunos países europeos e iberoamericanos, con diferentes características.

Para comprender la relevancia internacional del exilio cabe traer a colación los ciclos del exilio en la guerra civil. El exilio se inicia en noviembre de 1936. Francia creó entonces un Comité de acogida a los niños de España. Desde Barcelona muchas personas serían evacuadas desde los primeros meses en barcos franceses⁹. De igual modo aún con rechazo habría exilio hacia Portugal. La denominada guerra del norte provocaría poco después diversas oleadas de refugiados que se dirigieron hacia Francia. En algunos casos protegidos por la *Royal Navy* británica. La caída de Bilbao y Santander provocó un éxodo de más de 100.000 personas que salieron como pudieron en todo tipo de embarcaciones¹⁰. Especialmente doloroso sería la situación de los niños de la guerra, muchos de los cuales ya no volverían nunca.

Francia recibió esta primera oleada mucho más organizada que lo estaría posteriormente, al acabar la guerra, donde la atención a los refugiados sería muy criticada por falta de condiciones materiales mínimas y por la forma en que fueron tratados. Durante la guerra otras ofensivas militares como la contraofensiva sobre Teruel y Huesca provocaron otras oleadas de refugiados hacia Francia.

Si en los primeros exilios la cuestión de los refugiados tenía sentido, al acabar la guerra el planteamiento tradicional se vería desbordado por la situación. El gran exilio se produce al acabar la guerra. Primero, a fines de enero-principios de febrero del 39,

⁹ -Para Hilari Ragner serían más de 6000. RAGUER, H., *La pólvora y el incienso. La Iglesia y la guerra civil española (1936-39)*, Península, 2001, 473 pp, p. 201, 203, 414.

¹⁰ -Las fuentes aquí son muy dispares. Mientras algunos autores como Martín Casas y Carvajal (p. 61) se refieren a 160.000 refugiados, para Bennassar serían unos 120.000. Vid. sobre esto MARTIN CASAS, J., CARVAJAL URQUIJO, P., *El exilio español (1936-1978)*, Planeta, 2002, p. 39 ss; asimismo BENNASSAR, B., *El infierno fuimos nosotros*, Taurus, 2005, pp. 336 ss; DREYFUS-ARMAND, G., *L'exil des républicains espagnols en France. De la Guerra civile à la mort de Franco*, Albin Michel, Paris, 1999; VIÑAS, A., *Guerra, dinero, dictadura. Ayuda fascista y autarquía en la España de Franco*, Crítica, 334 pp.



cuando el 9 de febrero las tropas de Franco llegan a la frontera francesa. En esos momentos se calcula que pasan a Francia una cifra que según el Ministerio del interior galo supera el medio millón de personas. Una misión internacional, designada por la Conferencia internacional de solidaridad con los refugiado españoles visita los campos de refugiados en mayo de 1939. En Francia calcula que habría al menos 275000 refugiados en los campos de Argeles-Sur-Mer (77.000), Saint Cyprien (90000), Barcares (23000), Arles (46000) etc.. A estos se añadirían los que habían salido al finalizar la guerra por los puertos de la costa levantina hacia Orán y cuyo destino también fue diverso.

De otro lado, otros elementos internacional del exilio son de carácter institucional, y tienen que ver con la existencia de gobiernos en el exilio, como veremos posteriormente. Desde el principio se planteaba la cuestión tanto del reconocimiento de gobiernos como de la relevancia de la existencia de relaciones diplomáticas y, al acabar la guerra progresivamente se instaló la tesis del gobierno republicano en el exilio, como vemos posteriormente.

El exilio de gobiernos empieza antes de la guerra civil. Como indica Thomas¹¹, los vascos, después de ser derrotados se fueron a Barcelona, creando un gobierno en el exilio. La existencia de gobiernos autonómicos en el exilio crearía problemas al gobierno español en el exilio y daba una imagen de falta de unidad en el exterior. Al finalizar se empieza a plantear el *reconocimiento del gobierno republicano en el exilio*¹². La tensión entre legalidad y legitimidad sería muy tensa, como veremos, y como suele suceder el Derecho y el Poder estarían con el tiempo y finalmente, en auxilio del vencedor. En todo caso esta situación puso a prueba durante la segunda guerra mundial la doctrina de los gobiernos en el exilio.

En cuanto al *reconocimiento de gobiernos* se habían hecho algunos reconocimientos prematuros (El Salvador, Guatemala, Alemania, Italia y Portugal, que

¹¹ -THOMAS, vo. II, p. 833

¹² -Gobierno que tenía una “crisis de legitimidad” por la actuación de la Diputación de las Cortes. Vid. MIRALLES, R., *Juan Negrín. La República en guerra*, Temas de Hoy, Biografías, 2003, pp. 329 ss; GIRAL, F., SANTIDRIAN, P., *La República en el exilio*, Historia del Franquismo, ediciones 99, 1977, 172 pp; MARTINEZ, R., *Republicanos en el exilio*, Barcelona, 1976, 135 pp



reconocieron en el 36 al gobierno de Franco), que suponían actos de intervención¹³. Al reconocer gobiernos se establecían relaciones diplomáticas, aspecto escasamente analizado desde la perspectiva del Derecho diplomático y consular

Muchos universitarios sostuvieron el esfuerzo diplomático republicano. La diplomacia de la República fue leal al gobierno republicano solo en un 10%, aproximadamente¹⁴. Hubo representantes diplomáticos de la República que eran catedráticos y profesionales como Fernando de los Ríos (Washington), Pablo de Azcárate (Londres), Manuel Pedroso (Varsovia), Mariano Ruiz Funes, Varsovia), Luis Jiménez de Asía (Praga), Fernando Ayala (Praga), Antonio Jaén (Manila), Angel Ossorio (Buenos Aires), Luis Araquistáin (París), Marcelino Pascua (Moscú), José María Semprún (La Haya), Cipriano Rivas Cheriff (Ginebra, Sociedad de Naciones), Félix Gordon Ordás (México), Joaquín Xiram (Viena), Manuel López Rey (Budapest) etc...Esto también planteó un elevado número de cuestiones diplomáticas, que exceden de este trabajo.

El exilio hacia tierras americanas se hizo gracias al SERE y al JARE. Como es sabido Negrín y Prieto, y en definitiva el exilio español, se dividió en una lucha fratricida que costaría mucho tiempo superar¹⁵. Se produjo, como ha indicado Moradiellos, un duelo de legitimidades con su corolario pragmático y más crucial del control de los medios financieros para atender las necesidades del exilio y la supervivencia de las instituciones republicanas en el exterior¹⁶.

Desde la perspectiva jurídica hay muchas cuestiones que se podrían investigar. Por ejemplo, la relevancia, alcance y contenido del acuerdo que el 22 de agosto de 1940

¹³ -En este sentido, por ejemplo: SMITH, H.A., "Some problems of the Spanish Civil war", *The British Year book of International Law*, 1937, pp. 15-31.

¹⁴ -Vid. sobre esto: VIÑAS, A. (Dir), *Al servicio de la República: diplomáticos y guerra civil*, VVAA, Marcial Pons, 2010; PEREZ RUIZ, J.L., *Las depuraciones de la carrera diplomática española (1931-1980)*, Burgos, 2005 284 pp; CASANOVA, M., *La diplomacia española durante la guerra civil*, Biblioteca diplomática española Ministerio de Asuntos Exteriores, Estudios, nº 13, Madrid, 1996, 331 pp.

¹⁵ -Vid. sobre esto, entre otros. MIRALLES, R., *Juan Negrín. La República en guerra*, Temas de Hoy, con prólogo de Paul Preston, 2003, 419 pp; MORADIELLOS, E., *Don Juan Negrín*, Ediciones Península, Barcelona, 2006, 649 pp.

¹⁶ -MORADIELLOS, E., *Don Juan Negrín*, Ediciones Península, Barcelona, 2006, pp 464-465.



el régimen de Vichy firmó con el gobierno mexicano¹⁷. Como es sabido México se mostró dispuesto a acoger a los refugiados españoles en Francia, mientras que Francia se comprometió a “velar por la vida y la libertad de las personas que han buscado asilo en su territorio, a excepción de aquellos que han cometido crímenes y delitos de derecho común”. En virtud de ese acuerdo hubo unas 7000 reemigraciones hasta 1942.

Sobre ese acuerdo España protestó porque la Legación de México ejerciese ese derecho de protección sobre los republicanos españoles. En diciembre de 1942 se rompieron las relaciones México-Vichy por lo que los refugiados españoles dejaron de recibir protección en Francia.

El gobierno de Franco intensificó las gestiones que venía haciendo, sobre todo a través de la comisión alemana de armisticio para la extradición de muchos refugiados - 3617 petición de extradición en 1949- y de personalidades republicanas como Azaña, Negrín o Prieto. Serían retenidas, y posteriormente algunas de ellas extraditadas a Largo Caballero, Rodolfo Llopis, Julián Zugazagoitia, Mendieta, José Moix Regas, Companys o Cruz Salido. Después de la ejecución de Companys, en octubre de 1940 –y de otros extraditados- el Ministerio de Asuntos exteriores de Vichy hizo saber a los países latinoamericanos que “su entrega a las autoridades españolas no es imputable, de ninguna manera, a la policía francesa que, a causa de la convención del armisticio, no ejerce su control normal en la región”, como ha señalado Dreyfus-Armand¹⁸. El gobierno español en el exilio realizó importantes gestiones para evitar las extradiciones¹⁹. También hubo alguna gestión en septiembre de 1939 para ver si era

¹⁷ -Vid. sobre esto DREYFUS-ARMAND, G., *El exilio de los republicanos españoles en Francia. De la guerra civil a la muerte de Franco*, Años de crítica 1976-2006, Editorial Crítica, Barcelona, 2000, 438 pp., pp. 139-143

¹⁸ -DREYFUS-ARMAND, G., *El exilio de los republicanos españoles en Francia*, op.cit., p. 144.

¹⁹ -Lo que no está claro que estuviesen detrás a la no extradición del antiguo Jefe de Gobierno de la República Española. Vid. sobre estas gestiones con el Presidente Roosevelt, el Presidente Avila Camacho (México), los Embajadores en Londres de Colombia, Venezuela, Chile y Argentina, entre otras. AZCARATE, Pablo de., *En defensa de la República. Con Negrín en el exilio*, Crítica, Barcelona, 2010., pp. 166-167.



posible la vuelta a España de la gran masa de exiliados si eran amnistiados, en un contexto de concordia entre los españoles²⁰

3. La tesis del gobierno español en el exilio.

Cuando finaliza la guerra civil Negrín actuó en apoyo de la tesis del gobierno español en el exilio, tanto en Francia como en Londres y, posteriormente, en Estados Unidos y México. Un gobierno español en el exilio supondría el reconocimiento de que tenía ciertas capacidades jurídico internacionales como la de celebrar tratados o establecer relaciones diplomáticas con los Estados que lo reconocen. Esta situación por sí misma no supone otra cosa que un aval para la restauración de ese gobierno en el exilio como gobierno de España, una vez derribado el gobierno de Franco con el apoyo de los aliados, que era el objetivo final.

Los gobiernos en el exilio tendrían relevancia en la Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente en Inglaterra, pues tenían un mínimo de subjetividad internacional, y por tanto la capacidad jurídica necesaria que le era reconocida a efectos de la celebración de determinados tratados y del establecimiento de relaciones diplomáticas. Esta práctica de la subjetividad de gobiernos en el exilio iría disminuyendo y sería sustituida, ya en los años de la descolonización, por la de los gobiernos de liberación nacional. En todo caso suponía un cierto apoyo a la teoría del reconocimiento de la subjetividad de los entes no estatales²¹.

Durante la Segunda Guerra Mundial Londres se convierte en la sede de muchos gobiernos en el exilio de países ocupados por Hitler. Esta ficción jurídica de reconocer

²⁰ -Así lo señala Moradiellos, en relación con una propuesta confidencial que hizo al Embajador franquista en París, José Félix de Lequerica, con objeto de llegar a un acuerdo formal con Franco para conseguir de éste su aceptación del “regreso de la masa de exiliados republicanos en condiciones de seguridad física y jurídica (mediante una amnistía) que hicieran posible “una concordia entre los españoles” y “la pacificación interior sin la cual no será posible ganar la paz”. A cambio de esa medida, que no suponía “pactos ni arreglos que se reflejen en posibles convivencias y substituciones” Negrín ofrecía su casi única baza disponible, los fondos económicos salvados del exilio: “transferir a su gobierno (de Franco) cuantos elementos le correspondieran en virtud de la extinción automática de institucionales que, desde nuestro punto de vista, conservan una virtualidad constitucional y jurídica”. MORADIELLOS, E., *Don Juan Negrín*, Península, 2006, pp. 498-500.

²¹ -Sobre las teorías en torno a la subjetividad internacional véase recientemente PORTMANN, R., *Legal personality in International law*, Cambridge University Press, 2010, 325 pp.



un gobierno en el exilio suponía dar el aval a un gobierno que normalmente había sido ilícitamente depuesto desde la perspectiva del derecho interno.

Negrín apostó pronto porque su futura base de actividad fuese, como indica Pablo de Azcárate²², la “ficción jurídica de sostener la continuidad legal de la república y la legitimidad de su gobierno en el exilio”. Tal ficción de continuación de la personalidad de la República, según explicaba Azcárate en un Memorándum de septiembre de 1942²³, suponía reconocer la vigencia de la constitución de 9 de diciembre de 1931 y la legitimidad de la Presidencia, las Cortes y el Gobierno. Por lo tanto la tesis descansaba en la afirmación del principio de legitimidad democrática de las instituciones de la República y de su Constitución.

Esta tesis tenía diversos obstáculos. De un lado, la posición de países que, como el Reino Unido, llevaban una política de apaciguamiento por lo que no apoyaron esta pretensión intentando que Negrín saliese de su territorio²⁴; otro problema era la fuerte división del exilio y la lucha de legitimidades, que debilitaban su posición. La dimisión de Azaña, la negativa de Martínez Barrio a sustituirle –en tanto que Presidente de las Cortes-, la enorme tensión Prieto-Negrín y otras situaciones debilitaron la unidad del exilio, lo que no dejaría de tener relevancia internacional. Realmente el partido que más apoyaría la tesis de la continuidad del gobierno de la República en el exilio sería el partido comunista²⁵, lo que no era el mejor aval frente al Reino Unido o Estados Unidos. El gobierno de Negrín en el exilio fue respetado pero tuvo que esperar a la evolución de la Segunda Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas para tener una oportunidad real de actuación en el plano jurídico internacional.

Tanto en Francia como en Inglaterra los máximos representantes de la República, Azaña –hasta su fallecimiento- y Negrín tuvieron dificultades. En Francia fueron perseguidos por Franco, que intentó su extradición. Si el Jefe del Estado falleció

²² AZCARATE, P.de., *En defensa de la Republica. Con Negrín en el exilio*, Editorial Crítica, Barcelona, 2010, 489 pp, p. 97.

²³ -AZCARATE, P.de., *En defensa de la República. Con Negrín en el exilio*, Editorial Crítica, Barcelona, 2010, p 100 ss.

²⁴ -AZCARATE, P. de., *En defensa de la República. Con Negrín en el exilio*, op.cit., pp. 216 ss.

²⁵ -Sobre esto AZCARATE, P. de., *En defensa de la República...*, op.cit., p. 493 ss.



antes de ser atrapado, el Jefe de Gobierno salió de París hacia el sur de Francia, en junio de 1940, bajo protección diplomática mexicana para trasladarse al Reino Unido con objeto de evitar su detención por la Gestapo o por las nuevas autoridades francesas y su entrega a Franco²⁶; por ello el 20 de junio parte Negrín en un buque de pabellón griego con pasaporte falso emitido por la legación de México a nombre de su canciller (Alfonso Castro Valle)²⁷. La situación de Negrín, tanto en Francia como en Inglaterra sería la de perseguido/protegido, en tanto que refugiado en Francia y la de asilado en Inglaterra. Como señala Moradiellos nada más llegar a Inglaterra el *Foreign Office* le informó explícitamente el 3 de julio de 1940 de que su “derecho de asilo estaba condicionado a la estricta observancia de la prohibición de participar en cualquier actividad política, según había decidido el gabinete de guerra en reunión secreta”²⁸. *La tesis del gobierno español en el exilio no podía sino verse limitada por esta situación de falta de reconocimiento en el país en que se encontraba, así como por la división del exilio.*

4. El gobierno español en el exilio y las Naciones Unidas

La República española confiaba en la Sociedad de Naciones. Muestra de ello es el espíritu de apertura de la Constitución Republicana y la acción exterior republicana en el seno de dicha organización. España puso en práctica el Tratado Briand-Kellog de renuncia a la guerra como instrumento de la política internacional (art. 6), y declaró que respetaría las normas universales del Derecho internacional incorporándolas a su derecho positivo. Además, en los artículos 76 y 77 se indicaba que el Jefe del Estado no podría firmar ninguna declaración de guerra fuera de las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones.

La guerra civil llevó a la frustración estos ideales pacifistas. Para España la Resolución de XII de diciembre de 1936, del Consejo de la Sociedad de Naciones, suponía que la organización se lavaba las manos en la cuestión española, y aceptaba las

²⁶ -MORADIELLOS, op.cit., pp. 510-502.

²⁷ -VID. MORADIELLOS, *Ibidem*, p. 505.

²⁸ -MORADIELLOS, op.cit., p. 506.



consecuencias que pudiera traer el Pacto de la no intervención. Las consecuencias de la victoria de Franco en la vida internacional española serían de un calado enorme.

España se vio progresivamente aislada del nuevo orden internacional que se creó por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Durante la segunda guerra España tuvo vaivenes en su acción exterior (neutralidad, apoyo al eje..). Pero al final todo el mundo identificaba al régimen como un régimen fascista. A pesar de que desde 1944 España empezó a reorientar su política, retirando la división azul, frenando la venta de wolframio a la Alemania nazi, y, en 1945, se promulga el fuero de los españoles y la ley de referéndum nacional.

Todo esto no impidió que durante las negociaciones de la Carta de las Naciones Unidas tuviese más presencia el exilio que el gobierno de Franco, que no fue invitado a participar. En este contexto Negrín profundizó en su idea de restauración del régimen republicano con ayuda de los aliados. Así desde enero de 1945 fue comunicando su plan a Francia, Reino Unido, Estados Unidos y URSS. Consiguió el apoyo explícito del primer ministro neozelandés, Peter Fraser –que se comprometió a secundarlo en la ONU²⁹. Asimismo preparó su viaje a la Conferencia fundacional de la ONU para lo que se puso en contacto con líderes aliados –transmitiendo su enhorabuena por la victoria-. Eden no le recibió –por ser contrario a la política británica de no intervención-. Primero fue a Nueva York (15 de mayo de 1945), con el apoyo de la asociación *The friends of the Spanic Republic*. Llegó a San Francisco del 20 de mayo de 1945, donde estaba la delegación de la Junta española de liberación (Prieto, Gordón Ordás, Alvaro de Albornoz). Ambas delegaciones no se coordinaron, como ha analizado Moradiellos. Negrín se entrevistó –señala Moradiellos con gran parte de los delegados de las potencias aliadas como Paul-Boncour (Francia), Lord Halifax (Gran Bretaña), Soong (China nacionalista), Masaryk (Checoslovaquia), Manilsky (Ucrania), Peter Fraser (Nueva Zelanda), Evatt (Australia), Quintanilla (México). El delegado norteamericano rechazó la reunión. Aguirre le manifestó su cooperación.

²⁹ -Vid. MORADIELLOS, op.cit., pp. 536, 537 ss.



En esa campaña de promoción de la causa republicana se fue fraguando, indica Moradiellos, la aprobación de la resolución Quintanilla de 19 de junio de 1945 (el veto al ingreso en la ONU de Estados cuyos regímenes fueron establecidos con la ayuda de las fuerzas militares de países que han luchado contra las Naciones unidas, mientras que estos regímenes permanezcan en el poder”). Al mismo tiempo que se realizaba esta política de aislamiento se abría una puerta a la restauración del gobierno republicano. España fue considerado un *Estado no amante de la paz por la ayuda a Franco por las potencias fascistas*, en el sentido del art. 4, 1 de la Carta de Naciones Unidas, que indica:

“Podrán ser miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta carta, y que, a juicio de la organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo”.

Como ha señalado la doctrina iusinternacionalista esta disposición solo se aplicó en relación con España, sin que ello suponga que dicha interpretación fuese rigurosa. Para Feuer³⁰ tanto esa condición –que “hacía sonreír”- y la resolución 32 (I) de la AGONU de 9 de febrero de 1946 tenían un carácter circunstancial, en 1945, que no puede ser interpretado como un precedente jurídico. Un conjunto de resoluciones de las Instituciones de Naciones Unidas aislarían internacional de España. La raíz de esto estaba en dos datos esenciales, como ha señalado González Campos³¹. El apoyo de Italia y Alemania al gobierno de Franco; y la actitud de España ante los beligerantes.

Cabe recordar que durante la segunda guerra mundial España había declarado inicialmente su neutralidad estricta el 4 de septiembre de 1939 y el 12 de mayo de 1940; el 12 de junio del mismo año declaró que, extendida la contienda al mediterráneo, se “acuerda la no beligerancia en el conflicto”. Este cambio de actitud se adoptó, como

³⁰ -FEUER, G., “L’article 4”, *La charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Cot, J.P., Pellet, A., Ed. Economica, 2 edition, 1991, p. 170

³¹ -GONZALEZ CAMPOS, J., “La admisión de España como miembro de la ONU: unas páginas de historia”, Pons Rafols, X., (Coord), *España y la ONU. 50 aniversario*, Asociación para las Naciones Unidas en España, Icaria editorial, 2005, pp. 21-37, en especial, pp 22-25; vid. también en el mismo libro colectivo LLEONART AMSELEM, A.J., “La admisión de España a la luz de los documentos oficiales de las Naciones Unidas”, pp. 37-53.



indica Gonzalez Campos, dos días después de la declaración de guerra de Italia a Francia y al Reino Unido; y se debía a que el art. 4 del Tratado hispano-italiano de amistad y no agresión de 28 de noviembre de 1936 contemplaba que si uno de los Estados contratantes entrada en conflicto con una o más potencias distintas el otro “Estado se compromete a adoptar respecto del último una posición de benevolente neutralidad”... Estos cambios suponían una posición más cercana a las potencias del Eje que la anterior neutralidad y preludiaban su intervención en el conflicto mundial, como indicaba el Prof. Julio González Campos. Además, cuando se declaró la guerra entre Alemania y la URSS el 22 de junio de 1942 España superó los límites de la “no beligerancia”, hecho que Franco trataría de justificar con la teoría de las 2 guerras. Estas circunstancias, junto al apoyo de Hitler y Mussolini en la guerra civil, y a la presión de los exiliados llevarían al aislamiento español en las nuevas Naciones Unidas y en la Comunidad internacional.

5. El gobierno español en el exilio después de la Segunda Guerra Mundial

En el año 45 cambian las cosas, por la elección por las Cortes Republicanas en Méjico -y por la dimisión de Negrín- de un Nuevo gobierno en el exilio, presidido por Giral³². Este Nuevo gobierno sería reconocido por México, Venezuela, Colombia, Panamá, Yugoslavia, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía, Bulgaria y Albania. Existiría hasta la transición, si bien dejó de tener relevancia internacional desde los años 50/60. Esa práctica ha entrado en desuso, como es sabido, aunque Méjico no establecería relaciones diplomáticas con España hasta marzo de 1977, lo que se debe fundamentalmente a razones internas³³.

³² - En el que era Presidente José Giral y ministros Fernando de los Ríos (de Estado), Alvaro de Albornoz (Justicia), Juan Hernández Sarabia (Defensa), Augusto Barcia (Hacienda), Manuel Torres Campañá (Industria y comercio), Trifón Gómez (emigración), Miguel Santaló, Angel Ossorio y Gallardo así como Luis Nicolau d' Olwer (sin cartera). El Presidente de la República en el exilio era Diego Martínez Barrio, y posteriormente lo serían Luis Jiménez de Asua y José Maldonado.

³³ -En este sentido los siete gobiernos mexicanos que mantuvieron esta política hacia España, hasta el gobierno democrático de Adolfo Suárez y, en Méjico de José López-Portillo (1976-1982), lo hicieron más como el mantenimiento de una herencia moral y política de Cárdenas (al igual que la nacionalización del petróleo) que serviría al PRM para legitimarse internamente ante la izquierda



Negrín había llegado a México a mediados de julio de 1945. El 16 de julio preside una reunión del Consejo de Ministros en el exilio a la que somete su plan de restauración institucional³⁴, como también lo hizo con otras autoridades extranjeras (representante de Francia, México, el ex Presidente Cárdenas y el Presidente Avila Camacho). El presidente Avila Camacho se comprometió a conceder extraterritorialidad al espacio de reunión de las Cortes con el propósito de cumplir con el precepto constitucional de que fuera suelo español el que albergase la sesión³⁵.

Analizado el Plan de restauración institucional los días 7 y 8 de agosto por partidos y organizaciones del exilio, las Cortes se reunieron en el Salón de Cabildos del Palacio de Gobierno, el 17 de agosto, con asistencia de 96 diputados (y otros 34 adheridos cablegráficamente)³⁶, con la asistencia de representantes de China, Colombia, Venezuela, Bolivia, Francia, Checoslovaquia, Suecia, URSS y Grecia. Ante el Presidente de las Cortes (Martínez Barrio) Negrín dimitió. Esta reunión suponía el reconocimiento retrospectivo –como señala Moradiellos- de la ininterrumpida legitimidad como presidente del Consejo de Ministros de la República desde el inicio del exilio. Pero Negrín no sería propuesto para continuar en el cargo, lo que supuso una situación muy dolorosa. El nuevo gobierno estaría liderado por Giral y sería reconocido por México y otros gobiernos latinoamericanos³⁷. En el exilio también estaba Don Juan de Borbón, que tenía buenos apoyos también en las potencias aliadas.

Al denominado *Gobierno de la esperanza* México le entregó la sede de la embajada española de la capital azteca, cerrada desde 1939³⁸. Los diferentes gobiernos españoles en el exilio tendrían cada vez un papel de menor relevancia internacional, de mero reflejo institucional de la legitimidad de la causa republicana. Con el tiempo

mexicana. Véase sobre esto: OJEDA REVAH, M., *México y la guerra civil española*, Turner, 2004 335 pp, p. 283.

³⁴ -Acuerdo previo entre partidos para convocar Cortes con garantía de extraterritorialidad; elección formal del Presidente de la República a Martínez Barrio; dimisión del gobierno ante el nuevo titular; formación de un nuevo gobierno de unidad Republicana. MORADIELLOS, op.cit., p. 548.

³⁵ -MORADIELLOS, op.cit., p. 549.

³⁶ -MORADIELLOS, op.cit., p. 553 ss

³⁷ -Pero no, como indica Moradiellos, por las grandes potencias aliadas (op.cit., p. 559).

³⁸ --GIRAL, F., SANTIDRIAN, P., *La República en el exilio*, Historia del Franquismo, Ediciones 99 1977 171 pp, p. 115.



carecerían de capacidad jurídico internacional, con la normalización progresiva de la posición internacional de España que, como es sabido se consagraría a partir de finales de los años cuarenta, principios de los años cincuenta, en el contexto de la guerra fría, de la progresiva adhesión de España a los organismos universales y de la incorporación de Franco al bloque occidental, fundamentalmente desde los acuerdos con Estados Unidos y la instalación de las bases americanas en suelo español.

6. Recientes desarrollos del derecho español para la protección de los exiliados.

Muchas dimensiones de investigación están todavía vírgenes desde el ángulo internacional, fundamentalmente del jurídico. Así se podría desarrollar mucho la investigación sobre el papel del exilio en la creación de Naciones Unidas, sobre la relevancia del gobierno español en el exilio desde 1945 –analizando sus actuaciones en el plano internacional-, o desde otras muchas dimensiones en un terreno prácticamente inexplorado.

Algunas recientes normas españolas referidas directa o indirectamente a los exiliados son destacables como avances en su reconocimiento, memoria y protección. La *ley 52/2007, de 26 de diciembre, de la memoria histórica*, reconoce y amplía derechos y establece medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. Por lo que se refiere al exilio esta ley reconoce y declara la injusticia que supuso el exilio de muchos españoles durante la guerra civil y la dictadura (art. 2, 3). La disposición adicional séptima, sobre adquisición de la nacionalidad española, da un derecho de opción durante dos años a los hijos, así como también a los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio. En general, y como se señala en la exposición de motivos la ley pretende contribuir a cerrar heridas todavía abiertas en los españoles y a dar satisfacción a los ciudadanos que sufrieron, directamente o en la persona de sus familiares las consecuencias de la tragedia de la guerra civil o de la represión de la dictadura. En virtud de esta ley el Real Decreto 1791/2008, de 3 de noviembre regula el procedimiento para la obtención de la Declaración personal de reparación y



reconocimiento general previsto en la ley, que pueden ejercer los perjudicados por sí mismos o por sus familiares o incluso por instituciones públicas en que hubiesen desempeñado un cargo o actividad relevante. Mediante esta declaración la democracia española pretende honrar a aquellos ciudadanos que padecieron directamente la injusticia y los agravios derivados de la guerra civil y la dictadura.

De otro lado la *ley 3/2005, de 18 de marzo reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la guerra civil*, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional. Esta ley buscaba una mínima tutela de los “niños de la guerra”, para prestar atención a aquellos que tienen un mayor grado de necesidad

Finalmente, *ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior* también hace referencia a la situación de los exiliados. Su exposición de motivos se refiere a las diferentes oleadas de exiliados políticos de distintas orientaciones y signos que se han producido en los siglos XIX y XX. También se refiere al éxodo de refugiados políticos (y a la emigración económica) motivadas por las duras circunstancias de la posguerra en España. El exilio, reconoce, significó una pérdida para el desarrollo económico, cultural y social de España; y, en sentido inverso, los países de acogida se beneficiaron de la formación académica, científica y profesional de los exiliados. También pone de relieve esta ley las consecuencias negativas del exilio desde la perspectiva del desarraigo social y cultural de España, las dificultades de inserción social y laboral y los problemas para en retorno a España. Una herencia, tanto de la emigración como del exilio es que más de 1, 5 millones de españoles y sus descendientes residen fuera del territorio español. Por ello el objeto de la ley, según indica su artículo primero es establecer el marco jurídico y los instrumentos básicos para garantizar a la ciudadanía española en el exterior el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en términos de igualdad con los españoles residentes en el territorio nacional, así como reforzar los vínculos sociales, culturales, económicos, y lingüísticos con España y con sus respectivas nacionalidades y comunidades de origen.