

## Las potencias democráticas y la política de no intervención

Juan Avilés

La guerra civil española tuvo un origen interno, pero muy pronto adquirió una dimensión internacional, ya que, casi inmediatamente, los insurgentes recibieron el apoyo de Mussolini y Hitler, y en pocos meses el gobierno de la República recibió el de Stalin y la Internacional Comunista. En cambio las dos grandes potencias democráticas europeas, Gran Bretaña y Francia, optaron muy pronto por la no intervención y se atuvieron a ella durante todo el conflicto, a pesar de que apenas dificultó la intervención germano-italiana. Esto puede parecer sorprendente por motivos geoestratégicos, ya que España ocupaba una posición crucial en las líneas de abastecimiento del imperio británico y del francés, y por motivos políticos, especialmente en el caso de Francia, que al inicio de la guerra tenía un gobierno de Frente Popular similar al español. Este artículo trata de arrojar luz sobre el tema mediante un análisis detallado del origen y desarrollo de la política de no intervención <sup>1</sup>.

### La primera negativa francesa

El gobierno de Léon Blum, formado en mayo de 1936, hubo de plantearse muy pronto la actitud a tomar frente a la guerra civil española. El 20 de julio, Blum recibió un telegrama del jefe del gobierno español, José Giral, que le solicitaba un envío de armas, incluidos veinte aviones de combate. Su reacción fue inicialmente favorable. Al parecer pensó que una pequeña ayuda, que se podía mantener secreta, bastaría para que el gobierno de Madrid aplastara rápidamente lo que él tomaba por un pronunciamiento militar sin excesivo respaldo. Al margen de que el tratado de comercio hispano-francés de 1935 preveía la adquisición de armas francesas por España, la compra de suministros bélicos en el extranjero

---

<sup>1</sup> He tratado de manera amplia de esta cuestión en AVILÉS, J., *Pasión y farsa: franceses y británicos ante la guerra civil española*, Madrid, 1994. En ese libro se mencionan las fuentes documentales británicas, francesas y españolas, en las que se basa mi análisis, que aquí no puedo citar en detalle.

para la supresión de una revuelta interna era una prerrogativa habitualmente reconocida a los gobiernos en la práctica internacional.

Pero, antes de que la ayuda estuviera lista, Blum y su ministro de Asuntos Exteriores Yvon Delbos partieron para Londres, donde el 23 de julio tenían concertada una reunión con los ministros británicos y belgas con el objetivo de preparar un nuevo acuerdo con Alemania e Italia que reemplazara al tratado de Locarno de 1925. En las conversaciones oficiales no se abordó la cuestión española, que sin embargo se trató de manera informal. Según contaría Blum años después, el secretario del Foreign Office Anthony Eden le preguntó si iban a enviar armas a España y le recomendó prudencia. El jefe del gobierno francés volvió de Londres convencido de que el gobierno conservador británico, presidido por Stanley Baldwin, no se dejaría arrastrar a una guerra que se originara por España <sup>2</sup>. Por entonces al gobierno de Londres le preocupaba el proceso revolucionario que estaba teniendo lugar en el territorio leal al gobierno de Madrid. El 23 de julio el Foreign Office se temía que el gobierno español estuviera a la merced de obreros armados, y una semana después el embajador británico, Henry Chilton, informó que en España se estaba en una situación revolucionaria similar a la que precedió al triunfo comunista en Rusia <sup>3</sup>.

De regreso a París, Blum se encontró el 24 de julio con una situación extremadamente tensa. La prensa conservadora había revelado la proyectada ayuda a la República española y existía una fuerte emoción en medios parlamentarios. Diversas figuras políticas, incluido el presidente de la República, Albert Lebrun, le desaconsejaron que interviniera en el conflicto español. Las noticias acerca de los asesinatos masivos cometidos en España por las milicias de izquierdas habían tenido un gran impacto en la opinión francesa, y en particular la persecución religiosa había hecho que los medios católicos fueran inicialmente unánimes en su hos-

---

<sup>2</sup> La no intervención francesa puede seguirse a través de la documentación publicada en *Documents diplomatiques français, 1932-1939*, 2ª serie, vols. III a XIV. El contexto de la política exterior francesa en aquellos años ha sido magistralmente analizado en DUROSELLE, J. B., *La décadence, 1932-1939*, París, 1979.

<sup>3</sup> Mi análisis de la política británica se basa en la abundantísima documentación conservada en el Public Record Office. Entre los estudios sobre el tema destacan los de MORADIELLOS, E., *La perfidia de Albión: el Gobierno británico y la guerra civil española*, Madrid, 1996, y BUCHANAN, T., *Britain and the Spanish Civil War*, Cambridge, 1997. Veáanse, sobre la política exterior británica del período, PARKER, R. A. C., *Chamberlain and appeasement: British policy and the coming of the Second World War*, Nueva York, 1993, y sobre las relaciones anglo-francesas THOMAS, M., *Britain, France and appeasement: Anglo-French relations in the Popular Front era*, Oxford, 1996.

tilidad hacia el gobierno de Madrid. El general Edouard de Castelnau, presidente de una Federación Nacional Católica con tres millones de miembros, presentó el conflicto español como una lucha entre "la barbarie moscovita y la civilización occidental", y el escritor François Mauriac llegó a afirmar que una colaboración del gobierno de Blum en la matanza española tendría graves repercusiones en la propia Francia, pues empujaría hacia la violencia incluso a los más moderados.

Ése era el ambiente cuando, el 25 de julio, el gobierno optó por renunciar al envío de armas francesas a España, una decisión que fue bien recibida por la mayor parte de la prensa afín a los partidos del gobierno. Los periódicos radicales se manifestaron en contra del apoyo francés a cualquiera de los dos beligerantes, los socialistas recordaron la tradición pacifista de su partido -aunque hubo alguna voz socialista discordante-, y sólo los órganos del Partido Comunista y de la CGT abogaron decididamente por la ayuda al pueblo español.

### **El acuerdo de no intervención**

La situación cambió cuando el gobierno francés tuvo pruebas del envío de aviones italianos a Franco. En vista de ello, el 1 de agosto París acordó reasumir su libertad de acción respecto a la ayuda a España. El embajador en España, Jean Herbet, argumentaba por entonces que, frente al doble peligro que suponía para Francia que España se hundiera en la anarquía o se estableciera en ella una dictadura militar, la solución era un gobierno a la vez democrático y fuerte, que no podía ser más que el de Madrid, al que por tanto había que ayudar, aunque de manera mesurada y discreta para no dar pretexto de intervención abusiva en sentido inverso. Pero el gobierno francés no quiso arriesgarse a quedar internacionalmente aislado en su política española, por lo que el mismo día 1 de agosto acordó plantear a Italia y Gran Bretaña la adopción de reglas comunes de no intervención.

En tanto se llegaba a ese acuerdo general, París modificó por segunda vez su política el 7 de agosto, cuando, después de un debate en el que los ministros se mostraron divididos, acordó de nuevo prohibir el envío de armas a España. Previamente, el embajador británico sir George Clerk había visitado al ministro de Asuntos exteriores Delbos y, tras plantear su duda de si el gobierno de Madrid no era sólo la pantalla tras la cual los anarquistas más extremados controlaban la situación, le había pedido que hiciera lo posible para limitar y retrasar los envíos de armas hasta que se llegara a un acuerdo. Luego, de manera «enteramente personal» y «bajo su propia responsabilidad», le advirtió acerca del peligro de «cualquier acción que pudiera definitivamente comprometer al gobierno

francés con un bando del conflicto» y hacer así más difícil la estrecha cooperación entre Gran Bretaña y Francia que requería la crisis. Según Delbos, Clerk no escondió que sus simpatías iban hacia los insurgentes, a los que consideraba como los únicos capaces de hacer frente a la anarquía y a la influencia soviética. Londres aprobó la gestión del embajador, que al parecer actuó efectivamente sin instrucciones previas. Según un miembro de la embajada británica, la advertencia pudo haber sido decisiva para el resultado de la discusión en el seno del gobierno francés, ya que con anterioridad un alto funcionario del Quai d'Orsay le había dicho que la posición de Delbos y demás ministros opuestos al apoyo a España era débil y que cualquier cosa que los británicos pudieran hacer para reforzarla sería muy bien recibida.

El 8 de agosto, hubo un masivo mitin en París en el que se insistió en la necesidad de ayudar a España. En realidad Blum optó por enviar cierta ayuda de manera discreta y por aquellos días se puso en marcha un aparato clandestino para efectuar los envíos. Sin embargo apenas se envió material de guerra francés, aparte de veinte aviones que había solicitado Madrid y que empezaron a partir hacia España el mismo día 8<sup>4</sup>.

Por su parte, el nuevo embajador español, Álvaro de Albornoz, comunicó a Delbos el día 10 la disconformidad de su gobierno con la decisión francesa. «La suspensión de la exportación de armas al gobierno español —afirmaba su nota—, en el preciso momento que tiene especial necesidad de ellas para restablecer la normalidad jurídica en su propio territorio, lejos de estar conforme con el principio de no intervención, constituye una intervención muy efectiva en los asuntos internos de España».

El arranque del acuerdo internacional de no intervención se produjo el 15 de agosto, cuando los gobiernos británico y francés intercambiaron notas en las que se comprometían a poner en vigor una prohibición del envío de material de guerra a España si Alemania, Italia, la Unión Soviética y Portugal hacían lo mismo. Eden no quiso sin embargo esperar a obtener la respuesta de Alemania e Italia y anunció que Gran Bretaña aplicaría el embargo unilateralmente, al igual que lo había hecho el gobierno francés una semana antes. El acuerdo consistiría finalmente en un conjunto de declaraciones de distintos gobiernos europeos, hasta un total de 27, distintas en sus detalles y que nunca se combinaron en un tratado único. Debido a que Londres resultaba más neutral en el conflicto que cualquier otra capital de una gran potencia europea, el gobierno

---

<sup>4</sup> Sobre los suministros clandestinos a la república española véase HOWSON, G., *Arms for Spain: the untold story of the Spanish Civil War*, Londres, 1998.

francés propuso, y así fue aceptado, que se convirtiera en la sede del comité de control.

Tanto por el número de los estados que se adhirieron al mismo como por la formalidad que se le dio, el acuerdo carecía de precedentes. Las declaraciones de adhesión yugoslava y turca destacaron incluso que no debía constituir un precedente ni ser entendido como una admisión implícita del principio de que un gobierno no podía ayudar a otro en su lucha contra una rebelión. Por otra parte, al no consistir en un tratado multilateral sino en una serie de declaraciones de intención, las eventuales violaciones del mismo no implicarían en sentido estricto la vulneración del derecho internacional<sup>5</sup>.

Italia proclamó su no intervención el 21 de agosto, la Unión Soviética el 23 y Alemania el 24. Ello no impediría, sin embargo, que Hitler y Mussolini incrementaran su intervención, ni que Stalin iniciara la suya. De hecho, no tardó en comprobarse que el acuerdo no iba a resultar efectivo. El Comité de no intervención se reunió por primera vez en Londres el 9 de septiembre, con asistencia de representantes diplomáticos de todos los estados que habían suscrito el acuerdo, salvo Portugal que no se incorporó hasta el día 28. Fueron británicos su presidente, lord Plymouth, y su secretario, Francis Hemming. Sus misiones serían las de examinar las denuncias que recibiera sobre violaciones del acuerdo y adoptar medidas para perfeccionar la aplicación del mismo. El 14 de septiembre se constituyó en su seno un subcomité de representantes de nueve naciones, incluidas Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia y la Unión Soviética, sobre el que recaería en gran parte su funcionamiento efectivo. Y la primera decisión realmente crucial se tomó el 28 de septiembre, al adoptarse las reglas para examinar las denuncias sobre supuestas violaciones del acuerdo, que sólo podrían presentar los estados que lo habían suscrito. No se previó la publicación de informes con las conclusiones que sobre las mismas adoptara el comité, ni la adopción de sanciones. En realidad, el propósito principal del comité no iba a ser impedir efectivamente la intervención, sino constituir un foro en el que las tensiones suscitadas por eventuales violaciones de la no intervención pudieran ser encauzadas.

El acuerdo de no intervención fue un asunto exclusivamente europeo, pero los Estados Unidos de América adoptaron unilateralmente una política similar. Conforme a la orientación aislacionista que habían adoptado tras la Primera Guerra Mundial, se mantuvieron desde el comienzo neutrales ante el conflicto español, y el 11 de agosto el gobierno

---

<sup>5</sup> El análisis jurídico más detallado del tema se encuentra en PADEL FORD, N. J. O., *International law and diplomacy in the Spanish civil strife*, Nueva York., 1939.

de Roosevelt recomendó a las empresas americanas que no vendieran material bélico a España. Fue el llamado “embargo moral”, que adquirió fuerza legal en enero de 1937, cuando el Congreso prohibió tales ventas. Las cláusulas del embargo no incluían sin embargo mercancías tan cruciales como el petróleo y los camiones, que empresas americanas suministraron durante toda la guerra al bando insurgente. Las encuestas de opinión, por otra parte, mostraron que la mayor parte de los norteamericanos simpatizaba con el bando republicano<sup>6</sup>.

### La prohibición de los voluntarios

Inicialmente, el acuerdo de no intervención no prohibía que voluntarios de los países firmantes acudieran a combatir a España y de hecho, en las batallas que se libraron desde finales de 1936 los extranjeros jugaron un papel relevante. Italia envió todo un cuerpo de tropas voluntarias, Alemania a la Legión Condor y la Unión Soviética a un pequeño pero cualificado número de asesores y especialistas. Además de ello, la Internacional Comunista promovió la partida de los voluntarios que integraron las Brigadas Internacionales, que entraron por primera vez en combate en noviembre de 1936. La gran mayoría de ellos se alistaron en países democráticos. De los algo más de 32.000 voluntarios de las Brigadas, casi nueve mil fueron franceses, más de dos mil norteamericanos, cerca de dos mil británicos y un número semejante belgas. Muchos de los polacos, italianos y alemanes que se alistaron eran además residentes en Francia, cuyo territorio constituyó la vía casi exclusiva de paso para los voluntarios de las Brigadas.<sup>7</sup>

En vista de esa afluencia de combatientes, el comité de Londres hubo de abordar la cuestión y el 16 de febrero de 1937 llegó a un acuerdo para prohibir el reclutamiento, el tránsito y la partida hacia España de personas no españolas cuyo propósito fuera participar en la guerra, acuerdo que entró en vigor el día 20. Ello no impidió la llegada de nuevos contingentes alemanes y sobre todo italianos, pero en cambio obstaculizó el reclutamiento de voluntarios para las Brigadas Internacionales, que para entonces había comenzado ya a declinar.

---

<sup>6</sup> La política americana respecto a la guerra de España ha sido estudiada por TAYLOR, F. J., *The United States and the Spanish Civil War*, Nueva York, 1956. El impacto del conflicto en la opinión americana lo analiza REY GARCÍA, M., en *Stars for Spain: la guerra civil española en los Estados Unidos*, A Coruña, 1997.

<sup>7</sup> El estudio más completo sobre el tema es el de SKOUTELSKY, R., *Novedad en el frente: las Brigadas Internacionales en la guerra civil*, Madrid, 2006.

Hubo también un intento de llegar a un acuerdo sobre la retirada de los voluntarios extranjeros que ya se hallaban en España. Los británicos presentaron una propuesta en ese sentido el 1 de marzo, pero el debate del tema resultó muy complejo, debido a las tácticas dilatorias de los delegados de Alemania, Italia y Portugal. Estos pretendieron que el tema se abordara conjuntamente con el de la prohibición de la ayuda indirecta, incluida la asistencia financiera, condición que fue aceptada por el subcomité el 8 de marzo. Pero la derrota italiana en Guadalajara contribuyó a que el debate se hiciera más tenso y el 23 de marzo el delegado italiano, conde Grandi, manifestó su deseo personal de que ningún voluntario italiano dejara España hasta el final de la guerra.

### **El control de las fronteras**

El 8 de marzo, cuando las tropas italianas iniciaban su ofensiva sobre Guadalajara, el comité de Londres llegó a un acuerdo para establecer un plan de control que supuestamente haría efectiva la no intervención (aunque el hecho de que lo suscribieran las potencias que estaban interviniendo arrojó desde el primer momento serias sospechas sobre su posible eficacia). El proyecto inicial, que preveía el establecimiento de observadores en territorio español, había sido aceptado con reservas por la República española el 17 de enero, pero Franco lo había rechazado el 19. Se elaboró entonces un segundo proyecto, basado en el establecimiento de los observadores en el lado no español de las fronteras terrestres, es decir en Francia, Portugal y Gibraltar, y a bordo de los buques que se dirigieran hacia España. Portugal, que en principio se opuso a la presencia de observadores en su territorio, los aceptó a fines de febrero siempre que fueran exclusivamente británicos.

Respecto al control naval, que era el más importante, la Unión Soviética propuso que corriera a cargo de patrullas conjuntas internacionales, pero las restantes potencias preferían dividir la costa española en sectores, cada uno de los cuales sería vigilado por la flota de una de ellas. A mediados de febrero los soviéticos aceptaron esta solución pero solicitaron que su sector se situara en el Mediterráneo y no en el Cantábrico como se les había sugerido, y finalmente, el día 26, renunciaron a participar. Una laguna importante del plan era que no preveía la inspección de los buques españoles o los abanderados en naciones que no formaban parte del comité. Tampoco se previó un sistema de control aéreo, por lo que alemanes e italianos podrían seguir enviando aviones directamente, algo que, por motivos geográficos, la Unión Soviética no podría hacer.

El plan de control entró en vigor el 20 de abril, con el despliegue de un cuerpo internacional de observadores, de los que 130 se establece-

rían en la frontera francesa, 5 en la de Gibraltar y 550 estarían disponibles para embarcarse en los buques de estados miembros del comité que se dirigieran hacia España. Al margen de ellos, 130 observadores británicos se instalarían en la frontera portuguesa. La patrulla naval tendría derecho a identificar a los buques de estados miembros del comité, a examinar su documentación y a comprobar si llevaban observadores a bordo, pero no a inspeccionar su carga. Italia y Alemania asumieron el control de la costa mediterránea desde la frontera francesa hasta el cabo de Gata —que resultaba crucial para el abastecimiento de la República— así como Menorca, mientras que Gran Bretaña y Francia se encargarían del resto de las costas peninsulares, así como Marruecos, Mallorca e Ibiza. El gobierno de la República española criticó con dureza el plan y especialmente la "monstruosidad jurídica y moral" que suponía conferir el título de controladores del acuerdo de no intervención a las mismas potencias que venían prestando ayuda armada a la rebelión militar.

De hecho, la eficacia del control naval fue casi nula. Los suministros bélicos alemanes utilizaban buques con bandera de Panamá, que estaba al margen del acuerdo de no intervención, los italianos llegaban en buques españoles o en buques auxiliares de la marina de guerra italiana, exentos de inspección, y los soviéticos empleaban también buques españoles. Los suministros de vehículos y petróleo no estaban prohibidos por el acuerdo de no intervención ni por el embargo norteamericano, por lo que eran empresas de Estados Unidos las que principalmente suministraban a los insurgentes ambos tipos de productos, mientras que buques británicos jugaban un importante papel en el transporte de petróleo soviético para la República.

El control terrestre en la frontera francesa resultó en cambio más efectivo. Con ello la no intervención resultaba favorable a Franco y acentuaba la dependencia de la República respecto de la ayuda soviética. A ello se sumaba la falta de operatividad de la flota republicana. Por otra parte, la impericia de los aviadores soviéticos en la difícil tarea de identificar la bandera de los buques dio lugar en mayo a serios incidentes internacionales. El día 26 alcanzaron en la base de Palma de Mallorca a un mercante italiano armado, y tres días después bombardearon en la rada de Ibiza al acorazado alemán *Deutschland*. En represalia, el 30 de mayo la flota alemana bombardeó Almería. Estos incidentes hicieron sospechar a Eden que el gobierno español estaba tratando deliberadamente de provocar el fracaso del sistema de control naval, pero lo más probable es que ambos ataques se produjeran por error.

Alemania e Italia anunciaron que, como consecuencia de los ataques aéreos contra sus buques, se retirarían del Comité de no intervención hasta que se adoptaran medidas preventivas frente a nuevos inci-



dentes similares. Alarmados, los gobiernos francés y británico iniciaron inmediatamente conversaciones directas con alemanes e italianos para hallar una solución de compromiso, que se alcanzó el 12 de junio. El regreso de Italia y Alemania a la patrulla naval fue sin embargo muy efímero. El 19 de junio el gobierno alemán denunció que en días anteriores el crucero *Leipzig* había sido objeto de ataques por parte de submarinos, aunque los torpedos no lo habían alcanzado. Británicos y franceses no quedaron convencidos de la veracidad del alegato y los contactos entre las cuatro potencias no condujeron a un acuerdo, por lo que el día 23 Alemania e Italia anunciaron su retirada definitiva de la patrulla naval, aunque no del acuerdo de no intervención.

El gobierno británico, que el 21 de junio había denunciado a través de su representante lord Plymouth la inoperancia de la no intervención, no aprovechó sin embargo la situación para replantear el problema. Londres y París se limitaron a proponer el 25 de junio que sus marinas asumieran por sí solas la patrulla naval. A ello Alemania e Italia replicaron el 2 de julio con la propuesta de que se suprimiera dicha patrulla, manteniendo las demás disposiciones del acuerdo de no intervención, y se concedieran derechos de beligerancia a ambos bandos, lo que habría resultado altamente beneficioso para Franco, que habría podido utilizar su superioridad naval para imponer el bloqueo del territorio republicano. Las autoridades insurgentes, que hasta entonces no habían insistido en el tema, exigieron los derechos de beligerancia el 8 de junio en una nota dura pero sólidamente argumentada. El asesor jurídico del Foreign Office hizo notar que efectivamente los insurgentes cumplían desde hacía tiempo tres de los requisitos necesarios para que les fueran reconocidos tales derechos, pues estaban librando una guerra, controlaban una parte importante del territorio y habían establecido un gobierno. Era dudoso que cumplieran el cuarto requisito, conducir la guerra de manera regular, pero esa misma duda era extensible al gobierno republicano. Pero en todo caso el reconocimiento de los derechos de beligerancia no constituía una obligación jurídica, sino que representaba una decisión facultativa del gobierno que lo otorgaba.

El gobierno británico discutió la cuestión el 30 de junio, oponiéndose a la concesión de derechos de beligerancia tanto Eden como el nuevo jefe del gobierno, Neville Chamberlain, quien arguyó que beneficiaría sobre todo a Franco y por tanto daría lugar a que la oposición laborista les acusara de apoyar manifiestamente a éste. Eden sugirió entonces que los derechos de beligerancia fueran ofrecidos como contrapartida de una retirada de los voluntarios.

El 1 de julio el presidente del gobierno español, Juan Negrín, y su ministro de Asuntos Exteriores, José Giral, volaron en secreto a París

para tratar el tema con el nuevo gobierno francés. Su presidente, Camille Chautemps, les aseguró que no admitiría la concesión de beligerancia y que estaba dispuesto a mantener la patrulla naval sólo con buques franceses y británicos, e incluso a reanudar la libertad de comercio de armas si el Comité de no intervención no aceptaba aquella solución. Advirtió a sus visitantes españoles que, en caso de levantarse el embargo, apenas si podrían comprar armas francesas, debido a que la producción estaba comprometida para el propio rearme de Francia, pero que en cambio podrían utilizar su territorio para el tránsito de armas procedentes de terceros países.

Tras un amplio debate, el Comité de no intervención acordó el 9 de julio encargar al gobierno británico que buscara una solución de compromiso entre las propuestas franco-británica y germano-italiana. Así se hizo; y la nueva propuesta británica, presentada el día 14, incluyó tres puntos: la sustitución de la patrulla naval por observadores situados en los puertos españoles, la formación de una comisión encargada de supervisar la retirada de los voluntarios extranjeros, y la concesión de derechos de beligerancia, una vez que dicha retirada hubiera realizado un progreso sustancial. Dado que la retirada de los voluntarios habría favorecido a la República y el reconocimiento de beligerancia a Franco, la propuesta mantenía la línea de neutralidad adoptada desde el principio por Londres. Para Eden lo fundamental era evitar que hubiera que proclamar el fracaso de la no intervención, porque estimaba que ello daría lugar a un gran incremento de la ayuda italiana a Franco que quizá forzara al gobierno francés a intervenir a su vez. De hecho, nunca se llegó a un acuerdo ni sobre los derechos de beligerancia ni sobre la retirada de voluntarios, y el Comité de no intervención entró por entonces en una etapa de reducida actividad que duró hasta el fin de la guerra.

Entre tanto, el gobierno portugués había suspendido a finales de junio la autorización concedida para que observadores británicos controlaran su frontera, lo que a su vez indujo al gobierno francés a suspender el control internacional de la suya a partir del 13 de julio.

### **La ruta mediterránea y la conferencia de Nyon**

Catorce convoyes con suministros soviéticos entraron en Cartagena entre el 28 de abril y el 4 de agosto de 1937. Tras ello Franco dio crédito a informes de inteligencia según los cuales a comienzos de agosto había partido de Odesa un convoy de cinco grandes buques soviéticos con una importantísima carga de armas, por lo que solicitó ayuda a Mussolini. Éste ordenó a su flota que hundiera a toda costa el convoy, que sin embargo no fue localizado, por la sencilla razón de que nunca había

existido. A pesar de ello la operación, iniciada el 5 de agosto, se mantuvo y hasta el 12 de septiembre la mitad de la flota italiana patrulló el Mediterráneo con la orden de atacar a todos los buques de guerra republicanos, a todos los mercantes republicanos y soviéticos, a todos los mercantes de cualquier bandera que navegaran de noche sin luces en aguas territoriales españolas y a todos los que fueran escoltados por buques de guerra republicanos. Los ataques, realizados por submarinos y aviones -y de noche también por destructores-, provocaron el hundimiento de siete mercantes españoles y cinco extranjeros, dos de ellos soviéticos, y dañaron varios más.

Puesto que Italia no se hallaba en guerra y toda la operación era clandestina, los navíos atacantes podían ser considerados legalmente piratas. Los indicios de su nacionalidad eran múltiples y el gobierno británico disponía además de pruebas concluyentes, ya que los servicios de inteligencia del Almirantazgo habían descifrado la clave de los mensajes navales italianos. Sin embargo, este desciframiento constituía un arma demasiado preciosa de cara a un eventual conflicto bélico como para comprometerlo haciendo uso en condiciones de paz de la información así obtenida, por lo que ésta ni siquiera fue comunicada al gobierno francés. Chamberlain y los responsables militares británicos, enfrentados a la triple amenaza italiana, alemana y japonesa, estaban además convencidos de que la seguridad del Imperio exigía una política de apaciguamiento. Por ello Londres no denunció públicamente la responsabilidad italiana, como tampoco lo hizo París. Pero a su vez el tema era demasiado serio, ya que afectaba a la seguridad de las vitales rutas mediterráneas, como para que británicos y franceses estuvieran dispuestos a permitir que su solución se retrasara por maniobras dilatorias en el Comité de no intervención.

Así es que el gobierno francés acordó el 29 de agosto proponer al británico la convocatoria conjunta de una reunión internacional para asegurar la protección de la navegación en el Mediterráneo. El gobierno británico aceptó la propuesta y el 6 de septiembre Londres y París enviaron las invitaciones para una conferencia internacional que se iniciaría en Nyon, Suiza, el día 10. En realidad Mussolini había suspendido el día 4 los ataques navales, cosa que inmediatamente supo el gobierno británico mediante el desciframiento de los mensajes italianos, pero la conferencia serviría para evitar que se repitieran. En principio habían sido invitadas a la conferencia tanto Alemania como Italia, pero después de que el 7 de septiembre Moscú acusara a Roma del hundimiento de sus dos mercantes y exigiera una compensación y el castigo de los culpables, Italia se negó a asistir a una conferencia en la que iba a aparecer como acusada, y lo mismo hizo Alemania.

En la conferencia de Nyon, británicos y franceses propusieron que el Mediterráneo fuera dividido en zonas de patrulla entre las potencias, para que en caso de ser atacado un mercante se diera caza a todo submarino no identificado. Sin embargo, al ponerse de manifiesto la reluctancia de la Unión Soviética y de las pequeñas potencias a asumir tal responsabilidad, decidieron asumirla enteramente ellos. Así fue acordado por todos los participantes el 14 de septiembre. La conferencia representó pues una manifestación de firmeza franco-británica insólita en aquellos años, pero tuvo un epílogo más acorde con la política de apaciguamiento, pues apenas concluida se iniciaron negociaciones para que la propia Italia se incorporara a la patrulla naval... cuya misión era evitar los ataques de unos submarinos que todo el mundo sabía que eran italianos. Así es que, en un derroche de hipocresía, a Italia le fue adjudicada su propia zona de patrulla el 11 de noviembre.

### **La crisis de marzo de 1938 y la frontera francesa**

Desde los ataques del verano de 1937, la Unión Soviética suspendió el envío de armamento por la ruta mediterránea, lo que conduciría a la asfixia de la República, a no ser que se encontrara una ruta alternativa. Ésta sólo podía consistir en el envío de los suministros a través de territorio francés y el gobierno de París, ante la evidencia de que la intervención de Roma y Berlín iba a continuar, decidió facilitarlo clandestinamente. El 21 de octubre el embajador español en Moscú, Marcelino Pascua, informó al Kremlin de que el gobierno francés estaba dispuesto a aceptar el desembarco de material de guerra soviético en Bassens, ante puerto de Burdeos, y a facilitar su transporte por tierra hasta la frontera de Puigcerdá. El efecto de la nueva actitud francesa no se hizo sentir sin embargo hasta finales de año.

Los transportes del material soviético por la nueva ruta atlántica se realizarían en buques de una compañía naviera que el Partido Comunista Francés había creado con ese fin, y que ya había jugado cierto papel en los envíos por la ruta mediterránea, France-Navigation. Siete de sus buques fueron destinados casi en exclusiva a una ruta que partía del remoto puerto soviético de Murmansk, en el Ártico, a salvo de observadores, y concluía en los puertos del Atlántico francés. El viaje de ida y vuelta a Murmansk duraba algo menos de un mes y a continuación el material era enviado en convoyes de camiones o por ferrocarril hasta los puertos mediterráneos o la frontera española. No obstante el paso del material por Francia era imposible de ocultar y en febrero de 1938 la operación fue denunciada por la prensa de extrema derecha, que llegó a publicar informaciones muy precisas.

El 13 de marzo de 1938, es decir inmediatamente después de que Hitler se hubiera anexionado Austria y de que Franco hubiera lanzado una ofensiva hacia el Mediterráneo que le iba a permitir cortar en dos el territorio republicano, en Francia León Blum formó de nuevo gobierno. La situación era tan grave que el propio jefe de gobierno Juan Negrín acudió en secreto a París, donde solicitó a Blum y otros dirigentes un apoyo directo de Francia. El 15 de marzo, el mismo día que Negrín regresaba a España, el Comité permanente de defensa nacional discutió en París la actitud a tomar frente a las cuestiones de Checoslovaquia, amenazada por Hitler, y de España. Blum planteó entonces la posibilidad de un ultimátum a Franco, que le exigiera la renuncia inmediata al apoyo de fuerzas extranjeras. Según explicaría tiempo después, el proyecto que tenía en mente era el envío de unas divisiones motorizadas que eliminaran la amenaza de Franco sobre Cataluña, pero la opinión general de los dirigentes políticos y militares que integraban el comité fue contraria, ante el temor de que una intervención francesa desencadenara una guerra europea. Blum preguntó entonces si no se podría aumentar la ayuda a España sin intervenir militarmente, a lo que el general Gamelin respondió que eso supondría ceder equipo necesario para las fuerzas francesas sin garantía de obtener resultados, debido a la incapacidad para la maniobra de las fuerzas republicanas españolas. La posibilidad de una intervención de París preocupaba sin embargo por aquellos días al Foreign Office, que instruyó a su embajador Eric Phipps para que disuadiera a los dirigentes franceses.

En definitiva, el gobierno francés mantuvo formalmente la no intervención, pero mediante dos órdenes del 16 y el 17 de marzo de 1938, que no fueron hechas públicas, autorizó el tránsito de material de guerra a través de la frontera franco-española, lo que dio lugar a un fuerte incremento de los suministros que recibía la República española. El gobierno de Blum fue, por otra parte, de muy corta duración, ya que el 10 de abril le sustituyó el radical Edouard Daladier. La política del nuevo gobierno hacia España pareció guiarse por el deseo de ganar tiempo mediante la prolongación de la resistencia republicana. Por ello mantuvo las facilidades fronterizas para que pasara a España a través de Francia la mayor cantidad posible de armamento procedente de terceros países, antes de que eventualmente se llegara a un acuerdo en el Comité de no intervención que restableciera el sistema de control terrestre. El tráfico a través de la frontera pirenaica tenía el inconveniente de que la responsabilidad del gobierno francés resultaba mucho más evidente que en el caso de simples facilidades de tránsito para armas supuestamente embarcadas con destino a otros países. Los peligros a los que se enfrentaba el tráfico marítimo hacia España, hostigado por las fuerzas armadas de Franco y

sus aliados, hacían sin embargo que la Unión Soviética, única potencia dispuesta a enviar armamento en gran escala, prefiriera la vía terrestre.

El paso de armamento por la frontera franco-española fue fácilmente detectado por los servicios de Franco y por los del ministerio de la Guerra británico, y pronto la prensa lo convirtió en un secreto a voces. Material francés pasó muy poco, los envíos checoslovacos fueron algo más importantes y las remesas principales vinieron de la Unión Soviética. A los puertos atlánticos de Francia llegaban cajas selladas, que eran conducidas hasta la frontera española en camiones acompañados por aduaneros en uniforme. El volumen de los envíos soviéticos se fue sin embargo reduciendo gradualmente y los dos últimos buques llegaron a Basens el 23 de julio, dos días antes de que comenzara la batalla del Ebro, y el 13 de agosto. No hubo nuevos envíos desde Murmansk durante el resto del año.

Para entonces la permisividad de las autoridades francesas se había reducido considerablemente. El 13 de julio, a los pocos días de que la embajada británica hubiera manifestado la disconformidad de su gobierno con la violación francesa del compromiso de no intervención, el gobierno de París suspendió las facilidades para el tránsito de armamento por la frontera, una decisión que algunos periódicos franceses atribuyeron a la presión de Londres.

### **El frustrado proyecto de retirada de voluntarios**

El Comité de no intervención había llegado a un acuerdo de principio respecto a la retirada de combatientes extranjeros el 4 de noviembre de 1937, pero las negociaciones encaminadas a concretarlo se prolongaron durante meses. El gobierno británico se mostró dispuesto a aceptar las condiciones impuestas por Italia, mientras que el francés fue al principio menos complaciente, pues insistió en que el control internacional de la frontera pirenaica sólo se restableciera en el momento en que fuera a comenzar la retirada de voluntarios, solicitó que se estableciera también un estricto control marítimo, para lo cual propuso que se situaran observadores en los puertos españoles, y pidió que la retirada se efectuara por categorías específicas de combatientes, para evitar que Franco retuviera hasta el final a los especialistas más útiles. Pero a partir de mayo de 1938 los franceses se plegaron a las posiciones británicas también en este tema, con lo que únicamente la Unión Soviética siguió oponiéndose a aceptar las exigencias germano-italianas, lo que la exponía a la acusación de estar obstruyendo la posibilidad de un acuerdo. Así es que finalmente también los soviéticos cedieron y el pleno del Comité de no inter-

vención pudo aprobar el 5 de julio, por unanimidad, la nueva versión del plan de retirada.

El gobierno republicano aprobó el proyecto el 26 de julio, con ciertas matizaciones que no condicionaban su aceptación. La retirada de voluntarios le habría beneficiado, pues las Brigadas Internacionales no jugaban ya sino un papel muy reducido, pero no así la concesión de derechos de beligerancia que habría acompañado a aquella, por lo que su aceptación respondió en buena medida al deseo de cooperar con Gran Bretaña y Francia. En cambio la respuesta de Franco, que no se produjo hasta el 15 de agosto, sí que condicionaba su aceptación a varias modificaciones importantes, incluida la concesión previa de derechos de beligerancia y la eliminación del establecimiento de observadores en los puertos españoles. El esfuerzo diplomático de los meses anteriores quedó así anulado.

Tras ello, el gobierno soviético pretendió que el pleno del Comité se reuniera para constatar el fracaso y devolver a las partes su libertad de acción, pero Gran Bretaña quería evitar esto a toda costa y sugirió una nueva gestión ante Franco. Francis Hemming, secretario del Comité de no intervención, viajó a España unas semanas después, pero su misión fue un fracaso, ya que el gobierno de Franco no cedió en su oposición al proyecto. Esto significó en la práctica el fin del Comité, cuyo pleno no volvió a reunirse nunca, como tampoco el Subcomité. Las tropas italianas y alemanas no se retirarían hasta después de concluida la guerra.

## Conclusiones

De los hechos que hemos analizado pueden deducirse las conclusiones siguientes.

1. La política francesa fue más dubitativa durante todo el transcurso de la guerra, mientras que los británicos se mantuvieron siempre firmes en apoyo de la no intervención y presionaron a París para que hiciera lo mismo, a pesar de la evidente intervención de otras potencias.

2. La política de ambos países fue el resultado de consideraciones tanto estratégicas como políticas, sin que sea fácil deslindar unas de las otras. En términos generales, la política de no intervención en España estuvo subordinada a la política general de apaciguamiento respecto a las potencias que amenazaban el equilibrio internacional. Y esta política era a su vez resultado de un factor estratégico: la constatación de que Gran Bretaña y Francia no estaban en condiciones de combatir a la vez, con garantías de éxito, a Alemania, Italia y Japón; y de un factor político: la voluntad mayoritaria de los ciudadanos y de los gobernantes de ambos

países de preservar la paz y evitar la repetición de una matanza como la de la I Guerra Mundial.

3. Las dudas francesas surgieron del hecho de que el establecimiento en España de un régimen aliado a los de Hitler y Mussolini implicaba que el país quedara potencialmente amenazado por tres de sus fronteras. El peligro para Gran Bretaña, protegida por su insularidad, era menor. Por otra parte, en aquella situación resultaba imperativo para Francia no hacer nada que pudiera enajenarle el indispensable apoyo británico.

4. Las características políticas del conflicto español hicieron más difícil que las potencias democráticas europeas adoptaran una política coherente respecto al mismo. Al tratarse de una guerra de exterminio entre la derecha y la izquierda española, resultaba imposible que se pudiera alcanzar un amplio consenso en la opinión británica y francesa respecto a la política a adoptar. El gobierno conservador británico se hubiera mostrado posiblemente más benevolente hacia Franco, para tratar de evitar que se echara del todo en manos de Alemania e Italia, reconociéndole por ejemplo los derechos de beligerancia, si no hubiera tenido que contar con la opinión contraria de la oposición laborista y de los gobiernos de París, que en aquellos años fueron de izquierda o centro-izquierda. Pero fueron sobre todo estos los que vieron reducida su capacidad de maniobra por la división política interna. Un apoyo decidido a la República española no sólo habría perjudicado su entendimiento con Londres, sino que habría generado un peligroso clima de enfrentamiento político interno en la propia Francia.

5. En todo caso, debe recordarse que el nivel de la producción francesa de armamentos difícilmente hubiera permitido a los gobiernos de París apoyar a la República española con un volumen de envíos similar al de los suministrados desde Moscú, tanto más en cuanto que ello habría implicado un peligro de guerra europea.