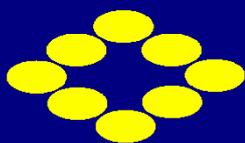


UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 36

Octubre /October 2014



UNISCI

**UNIDAD DE
INVESTIGACIÓN
SOBRE
SEGURIDAD Y
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**



Disponible on-line:

Available on-line:

[www.ucm.es/
info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)

EEUU Y ORIENTE MEDIO / US AND THE MIDDLE EAST

*Kostas Ifantis y
Ioannis Galaríotis*

The US and Turkey in Search of Regional Strategy:
Towards Asymptotic Trajectories

Juan Tovar

¿Una estrategia coherente para una región en cambio?
La política exterior de la administración Obama y
la Primavera Árabe

INDEPENDENCIAS Y SECESIÓN EN EUROPA / PROCESSES OF INDEPENDENCE AND SECESSION IN EUROPE

Branislav Radeljić

Las discrepancias oficiales: La independencia de Kosovo y
la retórica en Europa Occidental

Michal Považan

Slovakia 1939 – 1945: Statehood and International Recognition
(de iure or de facto statehood?)

75 ANIVERSARIO DE LA IIª GUERRA MUNDIAL / 75 ANNIVERSARY OF WORLD WAR II

Antonio Marquina

La diplomacia franco-británica ante la guerra

La etapa de Ramón Serrano Suñer en el Ministerio de Asuntos
Exteriores: España se convierte en un país del Eje y
pierde la neutralidad

El atentado de Begoña

El plan Backbone: España, bajo dos amenazas de invasión

La Península Ibérica en la Planificación Militar Aliada

El primer acuerdo del Nuevo Estado español con la Santa Sede
de 7 de junio de 1941

La España de Franco y los Judíos

La tardía reorientación de la política española a favor de los aliados

UNISCI Discussion Papers

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/info/unisci.

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o reseñas de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las “Instrucciones para autores” que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/info/unisci.

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the “Instructions for Authors” that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
Kadir Has University Rector*

Mely Caballero-Anthony

*Director of the Non-Traditional Security Center,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Li Nan

*Senior Research Fellow,
U.S. Naval War College*

Haksoon Paik

*Director, Center for North Korean Studies,
The Sejong Institute, Seoul*

John Ravenhill

*Professor of International Relations
University of Waterloo*

Sten Rynning

*Associate Professor of International Relations and
Security Studies, University of Southern Denmark*

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Dan Tschirgi

*Professor of Political Science,
The American University in Cairo*

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Mendo Castro Henriques

*Professor, Portuguese Catholic University and
former Director for Research, National Defence
Institute*

Shantanu Chakrabarti

*Associate Professor, Institute of Foreign Policy
Studies, University of Kolkata*

Arvind Kumar

*Head of the Department of Geopolitics and
International Relations, Manipal University*

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

*Professor of International Security, Munich University
Former Director of Programmes, SWP Berlin*

Leonard C. Sebastian

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies, Singapore*

Terry Terriff

*Chair, Centre for Military and Strategic Studies,
University of Calgary*

Kostas Ifantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

Juan Emilio Cheyre
*Director, Center for International Studies,
Catholic University of Chile*

Massimo de Leonardis
*Director of the Department of Political Science,
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina
*Chair in Security and Cooperation in International Relations,
Complutense University of Madrid*

VOCALES / ASSOCIATE EDITORS

Carlos Corral
*Chair in Religious Forces in International Society
(Emeritus), Complutense University, Madrid*

Santiago Petschen
*Chair in Religious Forces in International Society
(Emeritura) Complutense University, Madrid*

José Antonio Sainz de la Peña
*Colonel, Spanish Army (Ret.)
Senior Researcher, UNISCI*

Carlos Echeverría
*Professor of International Relations,
UNED University, Madrid*

Javier de Quinto
*Professor of International Economics,
CEU San Pablo University, Madrid*

David García
*Professor of International Relations,
Complutense University, Madrid*

Javier Ignacio García
*Professor of International Relations,
IE University, Segovia*

Belén Lara
*Arms Control and Disarmament Expert,
Senior Researcher, UNISCI*

Antonio Alonso
*Professor of International Relations,
CEU San Pablo University, Madrid*

Xira Ruiz
*Professor of International Relations,
Complutense University Madrid*

Alberto Priego
*Professor of International Relations,
Comillas University, Madrid*

Gracia Abad
*Professor of International Relations,
Nebrija University, Madrid*

Rubén Herrero de Castro
*Professor of International Relations,
Complutense University, Madrid*

Mercedes Guinea
*Professor of International Relations,
Complutense University, Madrid*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Eric Pardo Sauvageot

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

**Gustavo Díaz, Javier Morales,
Gloria Inés Ospina, María-Ángeles Alaminos Hervás, Beatriz Tomé, María Ángeles Muñoz, Nieva
Machín, Mónica Miranzo, Carlos del Río, Raquel Barras.**

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • SCOPUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT • INTERNATIONAL BIBLIOGRAPHY OF SOCIAL SCIENCE • POLITICAL SCIENCE COMPLETE.

© UNISCI, 2014

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain
E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci
Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Discussion Papers must be clearly stated.

**ÍNDICE / CONTENTS**

<i>Antonio Marquina</i>	Nota editorial/ <i>Editor's Note</i>	7
-------------------------	--------------------------------------	---

EEUU Y ORIENTE MEDIO / US AND THE MIDDLE EAST

<i>Kostas Ifantis y Ioannis Galariotis</i>	The US and Turkey in Search of Regional Strategy: Towards Asymptotic Trajectories	9
<i>Juan Tovar</i>	¿Una estrategia coherente para una región en cambio? La política exterior de la administración Obama y la Primavera Árabe	29

**INDEPENDENCIAS Y SECESIÓN EN EUROPA /
PROCESSES OF INDEPENDENCE AND SECESSION IN EUROPE**

<i>Branislav Radeljić</i>	Las discrepancias oficiales: La independencia de Kosovo y la retórica en Europa Occidental	51
<i>Michal Považan</i>	Slovakia 1939 – 1945: Statehood and International Recognition (de iure or de facto statehood?)	67

CRÍTICA DE LIBROS / BOOK REVIEWS

<i>Gloria Ospina</i>	Mesa, Beatriz (2013): La Falsa Yihad, El negocio del narcotráfico en El Sahel, Cádiz, Ediciones Dalva, 302 pp.	85
<i>Antonio Marquina</i>	Medina Ortega, Manuel (2014): El derecho de secesión en la Unión Europea, Madrid, Marcial Pons, 229 pp.	87
<i>Beatriz Tomé</i>	González del Miño, Paloma (2014) (ed.): Tres años de revoluciones árabes, Madrid, Los libros de la Catarata, 269 pp.	89

**75 ANIVERSARIO DE LA IIª GUERRA MUNDIAL /
75 ANNIVERSARY OF WORLD WAR II**

<i>Antonio Marquina</i>	La diplomacia franco-británica ante la guerra	93
	La etapa de Ramón Serrano Suñer en el Ministerio de Asuntos Exteriores: España se convierte en un país del Eje y pierde la neutralidad	99
	El atentado de Begoña	123



El plan Backbone: España, bajo dos amenazas de invasión	133
La Península Ibérica en la Planificación Militar Aliada en 1943	141
El primer acuerdo del Nuevo Estado español con la Santa Sede de 7 de junio de 1941	149
La España de Franco y los Judíos	163
La tardía reorientación de la política española a favor de los aliados	171
<i>Sobre UNISCI / About UNISCI</i>	183
<i>Instrucciones para los autores</i>	187
<i>Instructions to authors</i>	191

**NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE****Antonio Marquina¹***Director de UNISCI*

La revista presenta en este número varios estudios sobre tres temas centrales de actualidad. El primero versa sobre la política estadounidense en Oriente Medio, en función del contexto de profunda reformulación que la guerra en Siria y en Iraq está imponiendo. Lo componen dos artículos: un primer artículo sobre la estrategia de la administración Obama ante la irrupción de las revoluciones árabes cuyo autor es Juan Tovar, profesor de relaciones internacionales en la Universidad de Burgos, y un segundo artículo de los profesores Kostas Ifantis y Ioannis Galariotis sobre la asimetrías existentes en la política turca y estadounidense con respecto a la estrategia a seguir en Oriente Medio. Ambos artículos son ilustrativos de la gran dificultad de acomodación de políticas entre aliados tradicionales en la zona, como estamos ya comprobando, así como de las carencias estadounidenses.

Un segundo grupo de artículos aborda el tema de la secesión de Estados en Europa, explicando dos casos históricos, el de Eslovaquia en el período 1939-1945 y el más reciente de Kosovo. El primer artículo nos muestra la dificultad de supervivencia de un Estado *de facto*, Eslovaquia, que no pudo superar la derrota de su protector, una lección sobre las dificultades que los Estados pequeños o frágiles en general, tienen para su supervivencia. En el segundo, a su vez, se nos presenta la secesión de Kosovo, un ejemplo de un Estado reconocido por un conjunto de Estados, que, a su vez, se muestran incapaces de hacer avanzar su reconocimiento, por ejemplo en la ONU, y con notables reservas sobre su consolidación como un Estado viable y de derecho.

Un tercer bloque de artículos aborda diversos aspectos de la política exterior y de defensa de España en el período de la Segunda Guerra Mundial. La razón no es otra que la celebración del 75 aniversario del inicio de esta guerra. A este fin la revista decidió incorporar una serie de estudios que recogen diversas tesis que, en su día causaron sensación por su carácter rompedor (caso de la revisión de la entrevista de Hendaya y la pérdida de neutralidad española, la política vaticana, la política hacia los judíos, la financiación de la junta militar por el Reino Unido, la planificación militar aliada con respecto a España o el papel de los servicios de inteligencia) y que no fueron aceptados con facilidad en determinados círculos académicos u oficiales, produciendo incluso importantes y continuas diatribas con protagonistas, como el ex ministro Ramón Serrano Suñer. Puedo igualmente citar a este respecto, mi experiencia como miembro de la Comisión nacional para el estudio de las

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



transacciones de oro del Tercer Reich, donde acabé marchándome de un espectáculo montado por judíos y no judíos que no puede sino producir vergüenza ajena, al ser su objetivo aclarar hechos históricos.

Los diversos artículos aquí recogidos se han revisado y actualizado, admitiendo también diversas matizaciones, como, por ejemplo, aquellas aportadas en su día por Serrano Suñer en alguna de sus diatribas con el autor, las cuales se quedaban en todo caso a medio camino, al afanarse en ocultar las implicaciones transcendentales que supuso la adhesión de España al Pacto de Acero, pacto que el protagonista nunca mencionó. Sirven también de recordatorio y base para entender las dificultades españolas en el despliegue y puesta a punto de sus políticas exterior y de defensa- la historia es nuestro gran laboratorio. España no pudo ser neutral durante la Segunda Guerra Mundial y sus principales aliados le acabaron imponiendo la adhesión al Pacto de Acero, más explícito y constrictivo que el tratado constitutivo de la OTAN; otra buena lección consiste en la comprobación de cómo las alianzas condicionan los movimientos en la escena internacional así como las tremendas servidumbres y debilidades que implica aliarse en lo que académicamente se entiende como *bandwagoning*. Aprendemos igualmente: la fundamental importancia del consenso interior en la política exterior; la actividad y competición de otros Estados y su gran capacidad de influencia, en función de los medios económicos que pueden poner en juego y sus apoyos a grupos e intereses financieros y comerciales en la defensa de sus propios intereses; la importancia de la corrupción también en asuntos de política exterior, seguridad y defensa, como queda reflejado en el juego y financiación exterior de una junta militar donde acabaron participando cerca de treinta militares españoles de alto y muy alto rango; la importancia del factor religioso; la importancia de buenos análisis e independencia en los servicios de inteligencia, cuyas carencias inducirán serios problemas, tanto en las políticas con respecto a los judíos como en la reorientación de políticas básicas, quedando España, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con un claro estigma del Eje impreso en la frente; o las constricciones que impone la situación y la propia geografía española, así como la continuada y transcendental importancia del Estrecho de Gibraltar, por mucho que en España este asunto se haya querido sorprendentemente banalizar en los últimos años, asunto que merecería, incluso a nivel oficial, alguna seria evaluación, justificación y explicación.



THE US AND TURKEY IN SEARCH OF REGIONAL STRATEGY: TOWARDS ASYMPTOTIC TRAJECTORIES¹

Kostas Ifantis² & Ioannis Galariotis³
Kadir Has University and Athens University

Abstract:

Security relations with the US have been critical for Turkey. Cold War strategic imperatives dictated typical bandwagoning policies, although disagreements and frictions were present at times. In the 2000s, a combination of domestic developments and rapidly changing regional security patterns has resulted in a more assertive Turkish regional security policy, which for many represents a departure from traditional Kemalist principles. This article attempts to assess the current course of Turkish regional security engagement and the extent to which relations between the USA and Turkey are subject to major change. The analytical context accounts for the impact of domestic, regional and global levels. The empirical focus is on Turkey's involvement in the Syrian sectarian conflict and on the trajectory of the bilateral relations with Israel.

Keywords: US-Turkish relations, Israel, Middle East, Eastern Mediterranean, Syria, regional security.

Resumen:

Las relaciones de seguridad con los EEUU han resultado siempre vitales para Turquía. Los imperativos estratégicos de la Guerra Fría dictaron clásicas políticas de "bandwagoning", si bien los desacuerdos y fricciones varias estuvieron presentes en todo momento. En la década del 2000, una combinación de particulares cambios en la escena doméstica y patrones de seguridad regional en rápida mutación, dieron lugar a una política de seguridad regional turca, que para muchos representa una clara ruptura con los principios clásicos del Kemalismo. Este artículo intenta evaluar el actual curso de los compromisos en política regional de Turquía y determinar hasta qué punto las relaciones entre los EEUU y Turquía están sujetas a cambios relevantes. El contexto analítico tomará en cuenta el impacto tanto de los niveles doméstico, regional como global. Empíricamente, este artículo se fijará en la implicación de Turquía en el conflicto sectario sirio y en la trayectoria de las relaciones bilaterales con Israel.

Palabras clave: Las relaciones EEUU-Turquía, Israel, Oriente Medio, Mediterráneo Oriental, Siria, seguridad regional.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹ A much earlier draft of this article was published as 'The US and Turkey in the fog of regional uncertainty', GreeSE Paper no 73, HO/LSE, August 2013. To Mustafa Aydin, Mitat Celikpala, Serhat Guvenc, Ahmet Han, Emre Iseri, Soli Ozel, and Dimitris Triantaphyllou we express our gratitude for taking the time to either discuss some of the issues that are raised in this article or read earlier drafts and provide most valuable comments. Equally grateful we are towards the reviewers of UNISCI. Of course, the usual but absolutely valid disclaimer applies.

² Kostas Ifantis is currently a Visiting Professor at Kadir Has University in Istanbul. He is, also, an Associate Professor of International Relations in the Department of Political Science and Public Administration, University of Athens. He worked as a Lecturer in International and European Politics at the Universities of Bradford and Portsmouth, UK (1991-1995). He was USIS Visiting Fellow at the Center for Political studies, University of Michigan, Ann Arbor (1998), Fulbright Visiting Scholar at the John F. Kennedy School of Government, Harvard University (2002) and IAA Senior Research Fellow at the Hellenic Observatory of the LSE (2009). Correspondence: kifantis@pspa.uoa.gr and konstantinos.ifantis@khas.edu.tr.

³ Ioannis Galariotis is post-doctoral research fellow at the Athens University of Economics and Business. He holds a Ph.D. in political science and international relations from the National and Kapodistrian University of Athens, Department of Political Science and Public Administration. He also holds a B.Sc. in Economics (University of Athens) and postgraduate degrees in International Political Economy (Newcastle University), European Integration (Essex University) and Economics (Tilburg University). His research interests focus on international organizations, foreign policy analysis, international relations theory and international political economy.



1. Introduction

The fall of the Berlin Wall changed fundamentally the way the US-Turkish relations have defined over the years after the end of the Second World War. Overarching Cold War pressures that were responsible for the determination of US-Turkish relations have completely disappeared or dramatically been altered. As a result, regarding US foreign policy, Turkey is no longer a Cold War outpost that should be held protected at all cost. Their relations have changed over the years subject to the emergence of new power centers in the world, regional upheavals and remarkable domestic transformations in Turkey. Both have become more realistic and careful regarding the strengths and limits of their relationship and they have adopted a more straightforward approach in the demands they make upon each other.⁴

The notable transformations inside Turkey's political scene seem to be affecting foreign policy imperatives both in the US and Turkey alike. The Kemalist secular tradition has been challenged as the dominant identity font and the ruling Justice and Development Party (AKP) has been successful in the struggle for power against the old secularist guard. Based on the "Davutoglu's doctrine", Turkish foreign policy self-determination and activism has become more pronounced⁵ and Turkey has espoused a much more Ankara-centric approach to the Middle East and Eastern Mediterranean. Washington, at the same time, has defined as the epicenter of its foreign policy aims the strategic relations with East Asia focusing less on a more direct involvement in the Middle East. Both though look like to be ill equipped for the changes unfolding in the region since 2011.

This article argues that the diversity of actors, roles and alleged interests has resulted in security anxiety and policies often without basic direction, coherence and well-assessed goals and against a background of a daily changing regional setting. One fundamental question - albeit hard to answer at this juncture - is whether Turkey under AKP would increasingly find itself at odds with the West should it continue to pursue what some have described as a "neo-Ottoman" course.⁶

The following analysis attempts to evaluate the course of security relations between the USA and Turkey against an exceedingly turbulent Eastern Mediterranean and Middle Eastern subsystem. Firstly, the article will discuss the current US foreign policy priorities and preferences under the Obama Administration, focusing mainly on the Eastern Mediterranean/Middle Eastern strategic complex. Secondly, it will examine Turkey's changing regional security setting and the domestic pressures, which are present at the effort of the AKP government to revise its regional stance in a rather radical way. Particular attention is given to the deterioration of the relations between Turkey and Israel, Turkish policy in Syria and the extent to which they do influence regional security dynamics and dilemmas.

⁴ Larrabee, Stephen (2010): *Troubled Partnership: US-Turkish Relations in an Era of Global Geopolitical Change*, RAND Corporation, Santa Monica.

⁵ See Falk, Richard: "Can the U.S. Government Accept an Independent Turkish Foreign Policy in the Middle East?", *Turkish Inside*, vol.16, no.1 (Winter 2014), pp.7-18.

⁶ Many believe that the AKP leadership seeks to reverse the secular legacy of Mustafa Kemal by eliminating restrictions on Islam and undercutting "the old judicial and military order that guarded against the Islamization of Turkey". See Fradkin, Hillel and Libby, Lewis: "Erdogan's Grand Vision: Rise and Decline", *World Affairs Journal*, (March/April 2013), at <http://www.worldaffairsjournal.org/print/63552>.



2. Washington's Far Eastern Strategic Gaze

In 2008, *The Economist* shared the view that the Bush foreign policy doctrine will not last in its present form, but nor will it disappear altogether.⁷ Almost six years later, President Obama has succeeded in generating some change despite domestic challenges and limited resources. A much stronger focus on strengthening international institutions and galvanizing collective action⁸ has meant that the President's apparent conviction that universal values and practical geopolitics exist in the same tension as war and peace amounts to a belief-system situated within an "amalgam of pragmatism and Niebuhrian realism".⁹ In practice, Obama attempted to minimize some of the harm inflicted to US foreign policy by the Bush Administration and more or less he "has handled the terrain deftly".¹⁰ That could be considered as an enormous challenge given the hostile environment of the Republican Congress and the need to manage the global recession both at home and abroad.

From 2001, the US followed a foreign policy strategy based on massive foreign commitments and interventions, which proved enormously costly in blood and treasure as well as highly unpopular around the world. This overextension was followed by a financial crisis that greatly constrained American power. The result was a foreign policy that was insolvent. Obama assumed power determined to pare down excess commitments, regain goodwill and refocus the US on core missions to achieve a more stable and a sustainable global position. He believed Iraq was an expensive mistake and drew down US forces from 142,000 in early 2009 to zero by the end of 2011. In Afghanistan, he sought to end the more costly aspects of the mission, giving priority to the fight on counterterrorism, which he embraced with ferocity in Pakistan and Yemen; and this against a doctrinal shift that allowed for a rediscovery of multilateralism and a kind of leadership aware of the rise of countries like China, India and an increasingly challenging Russian strategy under Vladimir Putin. By understanding the dynamics of globalization and interdependence and how far they are responsible for shaping the evolution of the international system - where the limitations of US power politics have been acknowledged - Obama chose the strategic significance of cooperative efforts with both allies and non-allies to combat transnational threats. Bruce Jones has illustrated this policy as an example of 'cooperative realism'.¹¹

By the time of his reelection in November 2012, Obama's military policies and rhetoric represented a major shift. According to them, "Europe is no longer the key region shaping American grand strategy"¹², nor does the Middle East rank high in the US foreign policy agenda.¹³ Instead, the focus has been increasingly turned on the Asia-Pacific region. This emphasis is reflected in the Defense Department's January 2012 "strategic guidance" document, which states that, "US economic and security interests are inextricably linked to developments in the arc extending from the Western Pacific and East Asia into the Indian

⁷ "Can the Bush doctrine last?", *The Economist*, March 29th-April 4th 2008.

⁸ The White House, *National Security Strategy*, 27 May 2010.

⁹ Milne, David: "Pragmatism or what? The future of US foreign policy", *International Affairs*, vol.88, no.5, 2012, p. 939

¹⁰ Zakaria, Fareed: "The Strategist", *Time*, 30 January 2012, p. 16.

¹¹ Jones, Bruce: "The Coming Clash? Europe and the US Multilateralism under Obama", in Vasconcelos, A. and Zaborowski, M. (eds.) (2009): *The Obama Moment: European and American Perspectives*, Paris, EU Institute for Security Studies, p.69.

¹² Steplak, Amir and Rachel Whitlark: "The Battle over America's Foreign Policy Doctrine", *Survival*, vol. 54, no.5 (October-November 2012), p.47.

¹³ Gerger, Fawaz A.: "The Obama Approach to the Middle East: The End of America's Moment?", *International Affairs*, vol.89, no.2 (2013), p. 300.



Ocean region and South Asia”.¹⁴ White House’s main priority was to pivot the US strategic gaze from Europe (and the Middle East) to China and Asia, in an effort for the US to become the central power broker in China’s external relations in Asia.¹⁵

Indeed, Obama’s big first-term goal was to close up the military accounts in the Muslim world so that the US could shift its attention on the Asia-Pacific region. The US troop presence in Afghanistan has been scheduled to be reduced at the end of 2014 and Obama “is seeking to keep a small number of U.S. troops in Afghanistan beyond 2014 to train Afghan security forces and conduct counterterrorism missions”.¹⁶ US President willingness is to withdraw all American troops from Afghanistan by the end of 2016, but the new realities with the appearance of ISIL (Islamic State of Iraq and the Levant) as a dominant actor in the Middle East politics could fundamentally change this perspective.

In more general respects though, the US troop reduction and the less military involvement in the wider region of the Middle East freed up resources to go east. Back in 2012, Leon Panetta said the US would deploy 60 per cent of its naval assets in the Asia-Pacific and 40 per cent in the Atlantic – from the previous 50:50 division.¹⁷ This deployment has been regarded as a vivid acknowledgement of the reality that Europe is no longer topping the agenda, that the US resources are finite, and an appreciation that the international environment is far from straightforward as some vocal ideologues in US (and elsewhere) would have it appear.¹⁸

The realization of US foreign policy shift was further underscored on 8 November 2012 – only a day after the reelection of Obama and in a midst of negotiations to avert a fiscal cliff – when the White House announced that the President’s first overseas trip would be to Southeast Asia.¹⁹ Yet, Obama’s first itinerary comprised three of China’s neighbours (Cambodia, Myanmar, and Thailand), for the larger game is and will always be for some time about China. This has been the dominant perception and analysis in Washington.

If Obama is successful, US’ ‘rebalancing’ to Asia will become his chief diplomatic legacy in 2016. However, the Middle East is not a region to ignore. War and sectarian eruptions have been reviving ancient regional quagmires. The Syrian and Iraqi imbroglios are constant reminders that the tug of war between Middle East realities and the unfolding strategy in the Pacific are already under strain through Obama’s second term.²⁰ The cases of the Middle East and the Eastern Mediterranean are not realities that Washington can afford to ignore, for they always return with a vengeance.

¹⁴ Department of Defense, United States of America: "Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", at http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

¹⁵ Niblett, Robert: "A Tough Second Term for Obama on Foreign Policy", 7 November 2012, at <http://www.chathamhouse.org/print/187059>.

¹⁶ Pace, Julie: "Obama Surprises Troops in Afghanistan", 25 May 2014, at http://www.huffingtonpost.com/2014/05/25/obama-surprises-troops_n_5389274.html.

¹⁷ According to the Pentagon, this will include one aircraft carrier, four standard destroyers, three Zumwalt destroyers, ten Littoral combat ships and two submarines – as well as the new base in Darwin, Australia that will host 2,500 marines. Luce, Edward: "Obama’s road to Xanadu runs through Jerusalem", *Financial Times*, 19 November 2012.

¹⁸ Milne, *op.cit.*, p.935

¹⁹ Eddy, Melissa: "Germans feeling ignored by Obama", *International Herald Tribune*, 10-11 November 2012.

²⁰ Luce, Edward: "Obama’s path to Xanadu runs via Jerusalem", *Financial Times*, 18 November 2012, at <http://www.ft.com/cms/s/0/cad9e24c-2f3c-11e2-b88b-00144feabdc0.html#axzz32tQhkQO4>.



3. The Collapse of the “Ancient Regime”

Eastern Mediterranean comprises a sensitive region of strategic dynamics gathering the interests of diverse state as well as sub-state actors and strategic realignments caused by several countries' security search, with Turkey being a case in point. The US has cast a wide political and security shadow in the region since the end of the Second World War. The cornerstone of the US strategy in Middle East has been the two major regional triangular relationships: US-Turkey-Israel and US-Egypt-Israel.²¹ These strategic priorities have traditionally enhanced the US interests such as maintaining a stable regional balance of power, securing the energy supply of the West and ameliorating Israel's security dilemma through boosting its ties to major littoral powers. For these reasons, the US was allowed more freedom in partly shaping and controlling the development of the regional order and providing the foundation for regional stability.²² In the case of Turkish-Israeli relations, a strategic turn was the signing of the 1996 Turkish-Israeli military cooperation agreement.²³ That agreement was considered as an essential element of the US-Turkish strategic bond. It highlighted Turkey's importance in the Middle East as Israel's partner, while as a side payment it generated strong support from the powerful Jewish lobby in Washington on issues that were important to Turkey, such as countering the influence of the Armenian lobby and supporting Turkey's demands for advanced military hardware in the US Congress.²⁴ In the case of the Egyptian-Israeli partnership, common interests included countering Iranian activism, combating terrorism and religious extremism and maintaining some form of stability by balancing out any threatening behaviors.

Since the late 2000s, however, the strategic geography that the US strived to shape has been transformed significantly²⁵ with the advent to power of political forces that do not seem eager to support the old order foundations and policy priorities. The established relative predictability that was a fundamental characteristic two decades ago regarding supposedly customary assumptions and relationships has been completely challenged by the 'Arab Spring' social turmoil and their aftermath. The two-triangles-setting has been wearing off and a new political disorder is spreading. The long-lasting Israeli-Palestinian conflict exploded in its regular spasms of violence, with the November 2012 and Summer 2014 Gaza Strip eruptions. Although, the crisis looked like a rerun of past turmoil, this time the context has been different. Traditional actors had new calculations and each tested the limits of the order in the wake of 'Arab Spring' regime changes. Netanyahu has followed an isolated approach regarding the recent Gaza war putting aside the US influence. The bloodshed started in early July 2014 provoked many US officials to express sharp criticisms against the Israeli military tactics concerning diverse attacks against Palestinian civilians putting the US-Israeli traditional alliance at risk.²⁶ However, the US continued to provide military supplies to the

21Alterman, Jon and Malka, Haim: "Shifting Eastern Mediterranean Geometry", *The Washington Quarterly*, vol.35, no.3 (Summer 2012), p.111.

22*Ibid.*, p.114.

23The agreement allowed, among other, the Israeli Air Force to use Turkish airspace for training, thus providing Israel with much needed strategic depth. By 2001, the US military was participating in trilateral air force and search-and-rescue exercises with Israel and Turkey.

24Aydin, Mustafa: "Reconstructing Turkish-American Relations: Divergences versus Convergences", *New Perspectives on Turkey*, vol. 40 (2009), p.134-135.

25 Alterman and Malka, *op.cit.*, p.111.

26 The most notable attack that appalled to a great extent the US officials took place on August 3, 2014 when Israel stroke a United Nations school in Gaza. The US government talked about a "disgraceful shelling" and President Obama noticed that the deaths of innocent civilians in Gaza "have to weigh on our conscience", McGreal, Chris: "Relations are strained over Gaza but US support for Israel remains strong", *The Guardian*, 10 August 2014, at <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/10/united-states-israel-strained-relations-gaza>. See Labott, Elise, Roth, Richard and Levs, Josh: "Has Gaza conflict brought new low in US-Israel relationship?",



Israeli army even at the time of the Gaza conflict. Despite the tension between the two countries, as characteristically an analyst observed, "this relationship is too big to fail".²⁷

The changing environment in the wider Middle East region has inserted in the security equation the extremist group ISIL. On August 8, 2014, President Obama announced the deployment of air forces against ISIL to protect the northern region of Iraq aiding the attempts of Iraqi Kurds to confront the militants of the newly formulated extremist group.²⁸ Washington's return to military action in Iraq has been to a great extent justified given the strategic US interests in the region which is rich in oil resources and where a US delegation is located in Erbil. The US support to Iraqi Kurds has been planned with careful steps backing the unity of Iraq and without raising the Iraqi Kurds' hopes for their independence in the wider geographical area. Biden's proposal for a "functioning federalism" which would divide Iraq into three semi-autonomous regions for Shiites, Sunnis and Kurds could be emerged as a viable solution incorporating the political expectations of all ethnic minorities and political groups.²⁹ However, the deep sectarian divisions rooted in the different ethnic and religious minorities located at Iraq along with the extremism that the ISIL has spread out the last two months constitute a complex conundrum. If President Obama wants to ensure the strategic interests of his country in the region, the US should be fully involved in the conflict. The capacity of the new Iraqi PM, Haider al-Abadi, to help towards the stability of Iraq is always dependent on the ability of the West to protect its interests in the wider area of the Middle East.

One positive side effect of the US military intervention in Iraq against the ISIL is the amelioration of the US-Iranian relations. Despite the fact that the two countries are old adversaries, at this moment they have to confront the same enemy, the ISIL, and provide military support to the Iraqi Government. President Obama has considered pursuing direct talks with the Iranian President Hassan Rouhani so that they will schedule a coordinated action against the ISIL forces in the northern Iraq. For the time being, we cannot see any official coordination over this front between US and Iran, but the perspective is alive. President Rouhani has declared that he will cooperate in-depth regarding the latest round of talks on Iran's nuclear programme in Vienna if the US starts direct talks with the Iranian Government.³⁰ However, the US has not exclusively received the military support of Iran to the Iraqi Kurds as a move of good will keeping in mind that Iran attempts to exert influence on Iraqi Kurds in order to affect their own Kurds, located at Iran, from declaring independence.³¹

The AKP government in Turkey has been openly quite critical of the pre-existing arrangements. They have sought greater distance from Israel and adopted independent positions vis-à-vis and beyond the reach and influence of the US. The demise of earliest regional strategic regime is seen widely as having rather negative implications for the US

CNN, 5 August 2014, at <http://edition.cnn.com/2014/08/05/politics/israel-us-relationship/> and Landler, Mark: "Gaza war strains relations between US and Israel", *New York Times*, 4 August 2014, at http://www.nytimes.com/2014/08/05/world/middleeast/gaza-is-straining-us-ties-to-israel.html?_r=1.

²⁷ See Labott, Elise, Roth, Richard and Levs, Josh, *op.cit.*

²⁸ Sedghi, Ami and Arnett, George: "US military Isis air strikes in Iraq: day-by-day breakdown", *The Guardian*, 27 August 2014, at <http://www.theguardian.com/news/datablog/2014/aug/27/us-military-isis-air-strikes-in-iraq-day-by-day-breakdown>.

²⁹ "Kurdish party supports Biden's calls for a federalised Iraq", *Middle East Eye*, 25 August 2014, at <http://www.middleeasteye.net/news/iraqs-kurdish-party-support-bidens-calls-federal-iraq-904401271>.

³⁰ "Iraq conflict: US considers talks with Iran", *BBC*, 16 June 2014, at <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27863870>.

³¹ Rosen, James: "Iran speeds weapons deliveries to US ally in Iraq", *Foxnews*, 27 August 2014, at <http://www.foxnews.com/politics/2014/08/27/iran-speeds-weapons-deliveries-to-us-ally-in-iraq/>.



strategy and for Israeli security.³² The AKP elites have openly and for some time been seeking to rebalance their relations with Israel by lessening economic ties and unraveling existing security planning. Israel's neighborhood has become far more hostile. One player it could count on to contain Hamas, Egypt lies in tatters.³³ In Lebanon, the Hezbollah party-cum-militia holds sway. Syria is in the throes of a war that has shattered the calm on the border with Israel and whose outcome will be critical to the regional status quo.³⁴ At the time of writing, in Iraq (and Syria), the jihadist paramilitary of ISIL continue their atrocities rendering the country ungoverned and at the verge of collapse.

In Washington each crisis has been met with trepidation without committing US resources, except for the recent deployment of US air forces in northern Iraq. Washington's response has been defined on a case-by-case basis without the traditional ideological inclinations or instinctual reactions contaminating the decision-making process.³⁵ One thing looks clear, though: The US has a very limited capacity to affect the course of events, sort of employing significant military force. This is also the case in its help for Iraqi Kurds against the extremist group of ISIL.³⁶ Where more action is needed, absence is offered. The US (and Europe) seems lacking the will and the power to intervene in a critically important region. Overall, American influence in the Arab world has seriously waned.

4. In the Realm of Mutual Suspicion

Turkey's geostrategic position was always crucial for US foreign policy objectives in the wider region of the Middle East. During the Cold War, "Turkey was a strategic imperative of the US".³⁷ The fundamental feature that has determined the course of the relationship has been its predominantly security-oriented nature³⁸, without a solid social and economic basis and hence without a clearly defined list of priorities: "more like a conjectural cooperation programme".³⁹ By most accounts as already mentioned, it is Turkey's strategic location, which dictates that its importance to Washington is primarily a function of US objectives in Turkey's neighboring regions. Turkey has been seen as one of the most important forward bases through which US policies in the wider Middle East region would be implemented, and has provided the US with much needed strategic depth in its regional engagement policies.⁴⁰ Given this consideration, the relationship has been rendered vulnerable and dependent on

³² Since the December 2008-January 2009 war between Israel and Hamas in Gaza, Turkey excluded the Israeli Air Force from the annual Anatolian Eagle air exercise. In response to the Turkish decision, the US cancelled its participation. See Alterman and Malka, *op.cit.*, p.119.

³³ In the November 2012 crisis, Hamas negotiated the cease-fire with Israel through the agency of Cairo. This may represent an important step toward Hamas becoming a more recognized player. "Hamas chief makes first visit to Gaza Strip", *International Herald Tribune*, 8-9 December 2012.

³⁴ "Old battles, new Middle East", *The Economist*, November 24, 2012.

³⁵ Milne, *op.cit.*, p. 941-2.

³⁶ Thompson, Mark: "America is using cannons to kill mosquitoes in Iraq", *Time*, 28 August 2014, at <http://time.com/3206804/iraq-syria-isis-obama-airstrikes/>.

³⁷ Friedman, George: "Turkey's Strategy", *Geopolitical Weekly*, 17 April 2012, p.2, at http://www.stratfor.com/weekly/turkeys_strategy/.

³⁸ After almost 50 years of alliance the trade volume has remained rather low. It is noteworthy, that despite Turkey's impressive economic performance since the mid-2000s, trade with the US reached only \$15 billion in 2010 and remains overly dependent on large US defense and aircraft sales. See Council on Foreign Relations (CFR), *US-Turkey Relations: A New Partnership*, Independent Task Force Report No. 69 (2012), New York, p.11.

³⁹ See "Ankara and Washington: What is the problem?", *Today's Zaman*, 2 November 2012, at <http://todayszaman.com/news/296454>.

⁴⁰ Gerges, *op.cit.*, p. 317.



circumstantial strategic security assessments of the interests involved⁴¹, while the profound asymmetry of power is said to be responsible for Turkey's distrust of the US.⁴²

It is not surprising that US-Turkish relations have been subject to great pressure in recent years. The end of the Cold War marked a new era for Turkish foreign policy, which has been freed from its fear of Russia, thus weakening Turkey's strategic dependence on the US.⁴³ In the 2000s, Ankara had less existential threats to deal with, but its neighborhood was becoming (more) unstable following the 2003 military campaign against Iraq. In Washington, Turkey's geopolitical value was in doubt following the fall out over Iraq. For the US Pentagon – Ankara's most ardent advocate – Turkey's strategic importance is only valued in the context of its availability to US troops.⁴⁴

At the same time, the public opinion in Turkey disregards the need for strategic support from the West and Israel, while the relationship with the US could prove “more dangerous than the threat an alliance with the United States was meant to stave off”.⁴⁵ In the second half of the 2000s, the EU's foot-dragging over Turkey's accession further diminished the credibility of the West. Moreover, there have been many in Turkey who began to question whether the NATO and US were still indispensable to the country's foreign and security needs.⁴⁶ Turkey's growing dynamism has strengthened the perception that NATO should not be allowed to hamper the country's regional strategies as these have been embodied in Ahmet Davutoglu's ‘strategic depth doctrine’⁴⁷ which considers Turkey's regional relations as an asset to be used in order to advance its regional and international standing.⁴⁸

AKP leaders consider the Islamic world as an equally – to the West - important component of Turkey's foreign policy. Davutoglu's foremost argument has been that Turkey has neglected its historic and cultural ties as well as its diplomatic, economic and political relations with the strategically critical Middle Eastern, North African and Eurasian regional complexes.⁴⁹ In the case of the Middle East, this major policy shift has been framed in what has been described as a “neo-ottoman” platform.⁵⁰ According to Han, “for the AKP, Turkey's Ottoman heritage introduced both as a sense of historical responsibility toward the Middle East and accorded it a sort of exceptionalism in the region. When a worldview propagates such exceptionalism and claim legitimacy from an ancient heritage, it becomes more likely

⁴¹ Global Relations Forum (GRF): *Turkey-USA Partnership at the Dawn of a New Century*, Task Force Report (2011), Istanbul, p.19.

⁴² *Ibid.*, p.6.

⁴³ Friedman, *op.cit.*, p. 2.

⁴⁴ Park, Bill: “Strategic location, political dislocation: Turkey, The United States, and Northern Iraq”, *Middle East Review of International Affairs*, vol.7, no.2 (2003), p.9.

⁴⁵ Friedman, *op.cit.*, pp. 2-3.

⁴⁶ Oguzlu, Tarik: “Turkey's Eroding Commitment to NATO: From Identity to Interests”, *The Washington Quarterly*, vol.35, no.3 (Summer 2012), p.153.

⁴⁷ The doctrine states that Turkey should feel the responsibility to help put its region in order. This is a mission Turkey has inherited from its Ottoman past. According to Oguzlu, “the idea that Turkey needs to fulfill a particular historical mission is very much *idea-politik*. Though the fulfillment of this mission would likely serve Turkey's realpolitik concerns to have stability and security in surrounding regions, the motivating factor of Turkey's various initiatives in this regard is very much identity/ideology driven.” See Oguzlu, *op.cit.*, p.159-160.

⁴⁸ Sozen, Ahmet: “A Paradigm Shift in Turkish Foreign Policy: Transition and Challenges”, *Turkish Studies*, vol. 11, no. 1 (March 2010), pp.103-123.

⁴⁹ Murinson, Alexander: “The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy”, *Middle Eastern Studies*, vol. 42, no. 6 (November 2006), pp. 945-64.

⁵⁰ This is how, in an AKP major address, Erdogan described his party historic mission: “On the historic march of our holy nation, the AK Party signals the birth of a global power and its mission for a new world order. This is the centenary of our exit from the Middle East... whatever we lost between 1911 and 1923, whatever lands we withdrew from, from 2011 to 2023 we shall once again meet our brothers in those lands”. See Fradkin and Libby, *op.cit.*



that the regional assessments of decision-makers will be flawed".⁵¹ Besides, it can lead to a distorted assessment of Turkey's relative power and influence.⁵² Under the current circumstances, Turkey's cooperation in regional contingencies should not be taken for granted in Washington and elsewhere in the West.⁵³ Rather, more narrow definitions of interests and a quest for more autonomy of action should be expected.

It is not surprising, that according to the results of the German Marshall Fund's 2012 Transatlantic Trends Survey, favorable opinions of the US and the EU in Turkey were the lowest among the 16 respondent samples with 34 and 36 respectively. The percentage of Turkish respondents who think that Asia is more important for Turkish national interests has been 46 percent, the highest in the survey. Only 42 percent of the surveyed Turks approved of Obama's handling of international politics, the worst result with the exception of Russian respondents (26 percent); and when it comes to the handling of the negotiations with Iran concerning their nuclear program, the approval goes down to 24 percent, while 27 percent of Turks accept that Iran could acquire nuclear weapons (by far the highest score with Russians at 13, the US at 8 and the EU12 at 6 percent); regarding fighting international terrorism only 32 percent approve Obama's policy with EU12 at 71, US 66 and Russia 38 percent. Interestingly, Turkish respondents approve Obama's handling relations with Russia less than the Russians themselves (36 to 38 percent).⁵⁴

Turkey's evolving democratic course⁵⁵ and the foreign policy strategy pursued by its current political leadership have profound implications for US interests and strategies. Turkish foreign policy has been more assertive, active and diverse, across its neighborhood. This trend is apparent regarding Turkey's approach for ISIL. Many western media and Turkey's main opposition political parties have blamed the Turkish government that it has followed an open-door policy allowing diverse groups of jihadists to cross freely the country.⁵⁶ Additionally, the Turkish Government has been accused of providing weapons and training to ISIL militants as well as offering shelter to many jihadist extremists belonging to ISIL.⁵⁷ These accusations have been seriously backed-up by Erdogan's declaration that "A Muslim would not do this cruelty to another Muslim brother" and his avoidance calling these militants terrorists.⁵⁸ Despite Erdogan's neutral stance alongside the atrocities of ISIL militants, Turkey has followed a tricky policy regarding the conflicts in Syria and Iraq that has fallen foul of US strategic interests in the wider Middle East region. On the one hand, Turkey has joined the courageous efforts of Iraqi Kurds in fighting the extremist activities of

⁵¹ Han, Ahmet K.: "Paradise Lost: A Neoclassical Realist Analysis of Turkish Foreign Policy and the Case of Turkish-Syrian Relations", in Raymond Hinnebusch and Ozlem Tur (eds.) (2013): *Turkey-Syria Relations: Between Enmity and Amity*, Farnham, Ashgate.

⁵² *Ibid.*, p. 59.

⁵³ Gerges, *op.cit.*, p. 317.

⁵⁴ German Marshall Fund of the United States, "Transatlantic Trends 2012", at www.transatlantictrends.org.

⁵⁵ According to a CFR report on US-Turkish relations, "Both Turkey's authoritarian legacies and the nondemocratic remedies to which the AKP has sometimes resorted during its tenure indicate that it is too early to declare Turkey a mature, liberal democracy". See CFR, *op.cit.*, p.20.

⁵⁶ Solmaz, Mehmet: "Turkey continues to be target of blatant 'aiding ISIS' allegations", *Daily Sabah*, 27 August 2014, at <http://www.dailysabah.com/politics/2014/08/27/turkey-continues-to-be-target-of-blatant-aiding-isis-allegations>.

⁵⁷ Solmaz, Mehmet, *op.cit.* and Tahiroglu, Merve: "ISIS and the threat to Turkey", *The Long War Journal*, 21 June 2014, at http://www.longwarjournal.org/archives/2014/06/turkeys_new_neighbor.php; See, also, Faiola, Anthony and Mekhennet, Souad: "In Turkey, a late crackdown on Islamist fighters", *Washington Post*, 12 August 2014, at http://www.washingtonpost.com/world/how-turkey-became-the-shopping-mall-for-the-islamic-state/2014/08/12/5eff70bf-a38a-4334-9aa9-ae3fc1714c4b_story.html.

⁵⁸ "Erdogan's ISIS 'brothers'", *Today's Zaman*, 13 June 2014, at http://www.todayzaman.com/blog/mahir-zeynalov/erdogans-isis-brothers_352859.html.



ISIL in the northern Iraq and, on the other hand, it provides its patronage to ISIL militants who combat the Syrian Kurds in Syria.⁵⁹ In the middle of this equation, the Kurds located at Turkey's territory stand. The Turkish Government has followed a cautious stance towards Turkish Kurds diminishing their ambitions for full independence but providing them with significant rights and looking forward for the continuation of peace negotiations with PKK.⁶⁰ However, US Vice President Joe Biden said on Oct. 3, 2014, that "our biggest problem is our allies". He said that Turkey, Saudi Arabia and the United Arab Emirates "were so determined to take down Assad and essentially have a proxy Sunni-[Shiite] war. ... They poured hundreds of millions of dollars and thousands of tons of weapons into anyone who would fight against Assad — except that the people who were being supplied were al-Nusra and al-Qaeda and the extremist elements of jihadis coming from other parts of the world."⁶¹ Biden's remarks, which provoked a sharp reaction from Turkish President Recep Tayyip Erdogan, came in the context of Biden describing the recent changes in the approach of US regional allies in dealing with terrorist groups in Syria and Iraq. There is a feeling however, that Turkey has begun a slow turnaround in its approach; and this is by no small degree due to increased pressure and scrutiny from the US, including the US Congress. In early October 2014, finally the Turkish parliament authorized the use of military force in Iraq and Syria. No military engagement has been reported by the time of writing but the signs of a major revision of Turkish policy are evident. Turkey has very limited choices and supporting the Syrian and Iraqi Kurds in their fighting against ISIL is probably the less risky, and the one, which makes more strategic sense. Joining the international effort against ISIL will not only strengthen Erdogan's hand at home but also restore his damaged reputation as an important regional player. Realignment with US and Western strategic interests in the region could be extremely beneficial and would definitely hold the full support of the Pentagon.⁶²

Moreover, taking into account the current dynamism and growth trajectory of the Turkish economy none can ignore the important economic factors related to foreign policy activism. There is a growing business class in Turkey prepared to explore new markets and a government willing to place greater affinity for the region's Muslim nations, in order to meet the demands of an expanding economy. Turkey's growing demand for energy inputs has as a result increased natural-gas imports from Russia (its largest trading partner) and Iran.

Iran's growing importance for Ankara, both as a source of natural gas and a new market for Turkey's assertive export sector, should not be neglected. In the case of Iran's nuclear ambitions, the debate in Ankara seems to be mainly political rather than strategic in character. "Ankara's overt rationale has been that by acting as an intermediary between Iran and the West, rather than as a strict ally of the West, it will acquire more influence over Iran"⁶³; however, by refusing to support the economic sanctions against Tehran and by identifying Israel as part of a nuclear Iran problem, Ankara has been breaking away from the dominant assessment of the Iranian nuclear program in the West and has been running the risk to further

⁵⁹ Zaman, Amberin: "Syrian Kurds continue to blame Turkey for backing ISIS militants", *Al Monitor*, 10 June 2014, at

<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/06/zaman-syria-kurds-rojava-ypg-muslim-pyd-pkk-turkey-isis.html>.

⁶⁰ Cagaptay, Soner: "Turkey's Kurdish Buffer", *Foreign Affairs* (1 July 2014), at

<http://www.foreignaffairs.com/articles/141612/soner-cagaptay/turkeys-kurdish-buffer>.

⁶¹ "Biden Apologizes to Turkey President in Phone Call", *ABC News*, 4 October, 2014, at

<http://abcnews.go.com/International/wireStory/turkish-president-demands-apology-biden-25961381>.

⁶² Marcus, Alize and Apostolou, Andrew: "To aid Kurdistan, look beyond Iraq", *The New York Times*, 18 August 2014, at http://www.nytimes.com/2014/08/19/opinion/to-aid-kurdistan-look-beyond-iraq.html?_r=0.

⁶³ Reynolds, Michael: "Echoes of Empire: Turkey's Crisis of Kemalism and the Search for an Alternative Foreign Policy", The Saban Center for Middle East Policy at Brookings, *Analysis Paper*, no. 26 (June 2012), p. v.



polarizing its relations with Israel and the US, without actually gaining something from its engagement with Tehran. The latter's regional leadership ambitions and policies of dominating Iraq as well as strong support of the Assad regime proved to be a major obstacle, and hopes of partnership turned into bitter rivalry⁶⁴. However, the new evolutions with the emergence of ISIL as a dominant actor in Middle East politics have changed the course of Turkish-Iranian relations for the time being. Both countries share a common scope in combating the radical Islamic State before it becomes a truly regional power. In addition, both countries are also "grappling with similar policy conundrums stemming from the growing assertiveness of their respective Kurdish minorities"⁶⁵. In Syria, Turkey found itself on the other side of the Sunni-Shiite divide, confronted by Iran, Hezbollah and the Shiite government in Iraq, drawn, thus, in a sectarian quagmire. Turkey supports a peace resolution that Bashar al-Assad has no place and Tehran has to compromise on a common respectful political figure in order to find a solution in the unending Syrian conflict. According to many commentators and analysts, "only Turkey and Iran together can terminate the bloodshed in Syria"⁶⁶. The recent visit of the newly elected Iranian president Hassan Rouhani to Turkey, in early summer 2014, bears witness to the new détente and cooperation emerging among the two countries and their officials.

In light of the above, both US and Turkey, while sharing a common view in maintaining stability in the wider region of Middle East, more than ever have obtained differing perceptions and diverging views over key policy choices and issues. Although Washington recognizes Turkey's pivotal role in the region and its value in stabilizing US relations with the Muslim world⁶⁷, the relationship has become more complex and sensitive as Turkey "came to border on the US by proxy"⁶⁸ adding controversy in the Turkish public debate.

The policy shift under the AKP has been so profound that many observers, both in the Western capitals and Turkey, have questioned Turkey's variation from its traditional posture. Mustafa Aydin has gone so far as to note that "the era of strategic partnership has ended"⁶⁹, while Reynolds supports the view that "there is no pretense inside Ankara that its long-term interests are in fundamental alignment with those of America"⁷⁰. Sayari argues that perceptions about US declining power "have been influential in Turkey's aspirations for greater independence and strategic autonomy"⁷¹ and Falk believes that "with the appointment of Davutoglu as Foreign Minister in 2009, Turkish foreign policy independence and activism became more pronounced"⁷². Erdogan seems to be more powerful after the last presidential elections in Turkey in August 2014 and what remains to be seen is the continuation of this policy with the recent appointment of Davutoglu as Turkey's Prime Minister.

⁶⁴ Fradkin and Libby, *op.cit.*

⁶⁵ Berman, Ilan and Madyoon, Nika: "An Iranian-Turkish reset", *The Washington Times*, 21 July 2014, at <http://www.washingtontimes.com/news/2014/jul/21/berman-madyoon-an-iranian-turkish-reset/>.

⁶⁶ Yalınkılıçlı, Eşref: "Turkish-Iranian relations after Rouhani visit: Path-dependent or promising?", *Daily Sabah*, 28 June 2014, at <http://www.dailysabah.com/opinion/2014/06/28/turkishiranian-relations-after-rouhani-visit-pathdependent-or-promising> and Paul, Amanda: "Turkey and Iran: An unraveling relationship", *Al Arabiya News*, 12 August 2014, at <http://english.alarabiya.net/views/2012/08/12/231743.html>.

⁶⁷ Gerges, *op.cit.*, p.316.

⁶⁸ Aydin, *op.cit.*, p.135.

⁶⁹ *Ibid.*, 140.

⁷⁰ Reynolds, *op.cit.*, pp. vi-vii.

⁷¹ Sayari, Sabri: "New Directions in Turkey-USA Relations", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 15, no. 2 (June 2013), p.136.

⁷² Falk, *op.cit.*, p. 11.



5. Breaking-up with Israel

The June 2010 *Mavi Marmara* ‘flotilla crisis’ and the ‘no’ vote on Iran sanctions in the UN Security Council illustrated Ankara’s intention in conducting an active but risky diplomacy across the Muslim and Arab world that has produced another independent slide in its relationship with the US. The incident had finally unearthed a significant strategic divergence on the regional security imperatives. In January 2009, the relationship reached a first low turning point as a result of Israel’s decision to launch a three-week offensive military operation in the Gaza Strip. For some commentators, the clash with Israel had been in profound contradiction with the policy principle of ‘zero problems’ and Ankara’s efforts to recalibrate the relations with the countries of the Middle East.⁷³ For others, it has been a demonstration of vulnerability. While the AKP government was clearly keen to position itself as a champion of the Palestinian rights, they were, until the end of 2011, rather reluctant to stand up for the rights of Syrians, who were being massacred in large numbers by the Assad regime just across the border. The Turkish government was also distinctly ambivalent about the Libyan uprising. After initially opposing NATO military action against the Qaddafi regime, Ankara was forced to acknowledge that its political and diplomatic leverage with the regime was quite limited.⁷⁴

In the November 2012 Gaza crisis, Prime Minister Erdogan raised his already confrontational rhetoric to another level calling Israel a “terrorist state” and challenging the US role in the Middle East. On this issue, the two governments were clearly on different frequencies. Ankara’s assessment of the Gaza developments has been naturally different from that of Washington. Erdogan considers the Gaza issue as a problem that Turkey has a responsibility to get engaged by fully backing Hamas and assigning full blame on Israel. Moreover, given that Egypt is currently unable to continue as the leader of Israeli-Palestinian talks, Ankara sees a vacuum waiting to be filled. The US and Europe perceive Hamas as a terrorist organization; Turkey affixes this label to Israel.⁷⁵ Erdogan and Davutoglu seem convinced that Turkey’s interests lie in the popularity on Arab streets and their ability to whip up the crowds against Israel, rather than in diplomacy. A self-confident and proactive Turkey does play a major role in this conflict and no longer could identify itself as a neutral mediator.⁷⁶ For Israel, this has confirmed that Ankara desires a break up of the Turkish-Israeli relations which for Erdogan is translated as a pillar for a regional leadership agenda in which alignment with Islamic currents in the Middle East is both necessary and desirable.⁷⁷

Turkey’s great regional and international weight means however that, diverging from the West could have serious impact on the regional balance of power and beyond. With the weakening of Egypt, old aspirations for regional primacy can become attractive again. The

⁷³ Reynolds, *op.cit.*, p. vi.

⁷⁴ CFR, *op.cit.*, p. 40.

⁷⁵ Foreign Minister Ahmet Davutoglu visited Gaza and expressed solidarity with Hamas. Ankara demanded that the White House officially recognize Hamas as a direct partner and give it assurance on behalf of Israel that if they halt their fire, Israel will do so as well. See Kohen, Sami: "Gaza Complicates Turkey-US Relations", *Milliyet*, 21 November 2012, at <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2012/11/turkey-us-relations-gaza.html>.

⁷⁶ Daloglu, Tulin: "Long Way to Normalcy For Turkey and Israel", *Al Monitor*, 10 April 2013, at www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/04/turkey-israel-apology-normalcy.

⁷⁷ For Eric Walberg, there are many reasons for the deterioration of the once smooth relations between Israel and Turkey: “Firstly both nations have moved away from their secular roots – Turkey with the return of Islam as a guiding principle in political life under the Justice and Development Part (AKP) in 2002, Israel with the rise of Likud in 1977 ending the long reign of Labour. Turkey is naturally returning to its traditional role under the Ottoman Caliphate as regional Muslim hegemon, while the Zionised version of Judaism has ended any pretense of the Jewish state being interested in making peace with the indigenous Muslims”. See Walberg, Eric: "Turkey-Israel Relations and the Middle East Geopolitical Chessboard. Turkey redraws Sykes-Picot", 30 September 2011, at <http://www.globalresearch.ca/26867>.



unraveling of the pro-Western alliance in the region add up to the emergence of a regional balance of power that is rather unfavorable from Israel's perspective.⁷⁸ Israel has been hardly in a position to shape the environment in which it operates. The environment shaped by the peace treaties with Egypt (and Jordan) is under great strain as new and unpredictable political forces of Islamic inclination become more powerful and legitimate in their rise. With Ankara siding with Tehran on the issue of its nuclear programme, the task of containing Iran becomes even more difficult. Altogether, the 'Arab Spring' and the deterioration of the Israeli-Turkish relations have weakened significantly Israel's external balancing strategy.

In March 2013, under the tutelage of Barack Obama, Israeli Prime Minister Netanyahu issued a formal apology to Erdogan for the flotilla raid. The move was celebrated in Ankara, but full normalization of bilateral relations is still far off. The apology, though, should be seen as a way by the US to pull Turkey back in line and on the side of the US and Israel.⁷⁹ The role of Obama had been decisive. Washington tried to strengthen Israeli-Turkish relations in order to enhance Israel's security and due to the fact that Turkey was conceived as a potential facilitator in the idle Peace Process. Turkey could have played a decisive role by urging Hamas to accept the decisions of the Middle East Quartet, recognize the existence of Israel and abandon terrorism. Also, Turkey could contribute to the reconciliation between Hamas and Fatah.⁸⁰ For Israel, the apology was a sort of necessity, for a country isolated in its region and with new rising security anxieties. For the Israeli PM Netanyahu, it was a cool-headed strategic decision based on the fact that in Syria the crisis and the looming threat were getting worse.

After a long period of stagnation, in December 2013, Turkey took the lead to initiate a reconciliation process in Istanbul in order to normalize the Turkish-Israeli relations.⁸¹ After difficult series of negotiations⁸², Israel has agreed to pay \$20m in compensation to the families of those killed in the flotilla raid.⁸³ However, due to domestic imbalances and concerns in Israeli internal political scene, Netanyahu's has been hesitant to pay the bill.⁸⁴ The recent outbreak in Gaza in July 2014 complicated the whole case even more. The Turkish-Israeli relations have reached another low point after Erdogan's declarations about a "systematic genocide" of Palestinian people by Israel.⁸⁵ Also, Turkey's support to Hamas does not help the Turkish-Israeli relations to be normalized for the time being.⁸⁶

⁷⁸ Inbar, Efraim: "Israel's National Security Amidst Unrest in the Arab World", *The Washington Quarterly*, vol. 35, no. 3 (Summer 2012), p.62.

⁷⁹ Daloglu, Tulin: "Syrian Crisis Play a Major Role in Israeli Apology", *Al Monitor*, 24 March 2013, at www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/03/israel-apology-turkey-flotilla-syrian.

⁸⁰ Kohen, Sami: "US Seek Greater Role for Turkey in Mideast Peace Process", *Al Monitor*, 9 April 2013, at www.al-monitor.com/pulse/politics/2013/04/us-turkey-israel-role-mideast-peace-process.

⁸¹ Candar, Cengiz: "Time not right for Turkish-Israeli reconciliation", *Al Monitor*, 25 March 2014, at <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/02/no-turkey-israel-reconciliation.html>.

⁸² Erkuş, Sevil: "Israel's Netanyahu delays compensation agreement with Turkey", *Hurriyet Daily News*, 28 April 2014, at

<http://www.hurriyetdailynews.com/israels-netanyahu-delays-compensation-agreement-with-turkey.aspx?pageID=517&nID=65641&NewsCatID=510>.

⁸³ As part of the agreement, "Turkey reportedly agreed to drop all existing claims against Israeli military who used deadly force to protect themselves against protestors who attacked them with crowbars and lead pipes as they tried to board their vessel". See Rose, Thomas: "Turkey and Israel agree to normalize relations", *Breitbart*, 26 March 2014, at

<http://www.breitbart.com/Breitbart-London/2014/03/26/Turkey-and-Israel-Agree-to-Normalize-Relations>.

⁸⁴ Erkuş, *op.cit.*

⁸⁵ Arbell, Dan: "Despite Gaza conflict, Turkey and Israel would benefit from rapprochement", *Brookings*, 22 July 2014, at <http://www.brookings.edu/blogs/iran-at-saban/posts/2014/07/22-arbell-turkey-israel-look-beyond-gaza-restore-ties>. See, also, Culzac, Natasha: "Israel-Gaza conflict: Turkish PM says Israel 'will drown in the blood it has shed' in heated condemnation", *The Independent*, 4 August 2014, at



The current situation in the Middle East is much more radical, much more Islamic, much more religious and much more hating of Israel. The dominant perception in the US and Israel supports the view that Ankara's stance clearly undermines the already slim prospects for any meaningful solution and, in the name of Islamic solidarity, Ankara puts the wider security issues of the region at risk. Nobody should expect Turkey-Israeli relations to return to the pre-2009 days. An important feature of the AKP political culture is to oppose Israel with "anti-Israelism" increasingly an eminent feature. It is doubtful whether this will change in the near future. Mutual suspicion and lack of confidence between the two will continue for a long time, no matter what is done.⁸⁷ Returning to the high days of strategic diplomatic and military cooperation is not very likely. There are those who believe that severing ties with Israel has been a pre-meditated decision in Erdogan's course to "become the Sunni leader of the Middle East".⁸⁸ A deep and lasting normalization will certainly require a strategic and geopolitical reassessment by all involved in the major regional questions (like Israeli security, Palestinian statehood, Muslim alignments along the Sunni-Shiite axis etc.). The map of the Middle East is coming apart and the US is regrouping in the face of events in Syria.

6. The Sectarian Trap in Syria

Many commentators have described Turkey's involvement in the Syrian civil inferno as the par excellence failure of Davutoglu's 'doctrine'; an ill-defined strategy, which has backfired as the conflict has descended into sectarian warfare.⁸⁹ Assad turned to Erdogan's archenemy after the Turkish leader greatly misjudged ancient regional realities and overestimated Turkey's capacity to influence the unfolding developments.⁹⁰ An ambition to elevate Turkey to the status of regional game setter revealed an underestimation of the complex regional demographic, religious and political make-up with deep sectarian fault-lines.⁹¹ Ankara clearly underestimated the resilience of the pro-Assad forces and over-estimated the willingness of the US and Europe to take the risk to forcing the Assad regime from power.⁹² On October 4, 2012, the Turkish military pounded targets inside Syria in retaliation for a mortar attack a day earlier that killed five civilians in Turkey. Turkey's Parliament approved a motion the same day that authorized further military action against Syria and permitting cross-border raids.

<http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/israelgaza-conflict-french-minister-says-solution-must-be-imposed-as-turkeys-pm-accuses-israel-of-deliberately-killing-mothers-and-children-9646491.html> and "Turkey warns Israel against 'consequences of its aggression'", *Today's Zaman*, 18 July 2014, at http://www.todayszaman.com/diplomacy_turkey-warns-israel-against-consequences-of-its-aggression_353399.html.

⁸⁶ Gidda, Mirren: " Hamas still has some friends left", *Time*, 25 July 2014, at <http://time.com/3033681/hamas-gaza-palestine-israel-egypt/>.

⁸⁷ Gursel, Kadri: "Turkey Seeks Ottoman Sphere of Influence", *Al Monitor*, 3 April 2013, at www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/04/turkey-normalization-israel.

⁸⁸ Caspit, Ben: "Israeli-Turkish Reconciliation Not a Done Deal", *Al Monitor*, 23 April 2013, at www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/04/talking-reconciliation-in-ankara.

⁸⁹ Since the mid-2000s the AKP government invested in Assad and in good relations with Syria. Ankara was instrumental in bringing the Syrian regime out of international isolation after the Hariri assassination in Lebanon and played a major role in 2007 and 2008 with its mediation efforts between Syria and Israel over the Golan Heights. In April 2009, the two states conducted their first ever, joint military exercise to be followed in September by the establishment of a 'Senior Strategic Cooperation Council'. With the uprising in Syria in March 2011, Ankara tried to counsel Assad to implement social, economic and political reforms only to discover the limits of its influence. By November 2011, Erdogan called for Assad to step down and openly supported the Syrian opposition.

⁹⁰ Idiz, Semih: "Turkey Miscalculates Syria", *Al Monitor*, 19 March 2013, at www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/03/turkey-davutorlu-syria-policy-failure.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Stephens, Philip: "Turkey has stumbled on the road to Damascus", *Financial Times*, Friday, 26 October 2012.



Earlier, in June 2012, Syrian forces had shot down a Turkish warplane with Ankara refraining from responding.⁹³

Fears of escalation have always been present but the reality is that the international community demonstrated no appetite for creating, for example, safe havens along the Syria-Turkey border or the sort of no-fly zones imposed in Iraq in the 1990s, let alone engaging militarily in a violent sectarian conflict such as the one in Syria.⁹⁴ Russia (and China) predictably vetoed a UN Security Council statement condemning the Assad regime. US and Europe lack the willingness (and the capability) to weather the geopolitical storms in the Middle East and Turkey – or anyone else for that matter – can hope to assume this role. And there are no good options in Syria. The fighting has unearthed the deep divisions between Sunni, Alawite, Kurd and other smaller minority groups. The anger and hatred will be long lasting. The war has affected and gravely destabilized the fragile status quo Iraq and threatens Lebanon. Worse, it has accentuated the Sunni-Shiite antagonisms within Islam and it has fueled the confrontations between extremists and mainstream Islam across the Arab world.⁹⁵ The emergence of ISIL as a violent regional actor unfortunately adds credibility to this analysis.

Ankara, involved in the conflict to a great extent, has felt as if it has been left alone and is frustrated by the lack of international support towards more concrete and practical action. Any help would be focused on Turkish self-defence, rather than addressing the broader Syrian crisis.⁹⁶ Turkey's involvement was seen as increasingly sectarian, its relations with regional actors were strained and its potential for regional leadership undermined.⁹⁷ However, the handwringing may not be politically sustainable if the Syrian crisis were to inexorably expand into Iraq, Lebanon and the Israeli-occupied Golan Heights. The whole situation in the Middle East has been transformed to a complex puzzle after the appearance of ISIL and the limitless violence employed by this extremist group. Pressure for more direct, multilateral intervention could be harder to bear.

In 2013, before the emergence of ISIL and in contrast to Ankara perspectives, Washington, as one of the major international players, had formed a different blueprint for the region. The two countries, Turkey and US, agreed that the Assad regime should be kicked out and the crisis ought to be terminated in the short-term otherwise it would provoke a lost-lasting bloodshed without clear visions for the future of the region. However, the perception of the US was totally different compared to the Turkey's aspirations. As a study of National Security Program clearly put it: "Like in Iraq, however, the United States sees a pluralistic government as the only means of preserving the unity of the state and preventing a return to violence by creating government as a venue where the voices of all ethnic and religious groups can be heard".⁹⁸ The US approach had a strong political component whereas Turkey was looking clearly for a military solution to the conflict. Only if Turkey would be ready to

⁹³ "Turkey's Parliament Approves Further Military Action Against Syria", *The New York Times*, October 4, 2012, at <http://www.nytimes.com/2012/10/05/world/middleeast/syria.html>.

⁹⁴ The only clear 'red line' laid down by the US is the use of chemical weapons. Syria has made clear it will not use them unless attacked by an outside power. "No one, including Turkey, wants the Syrian conflict to spread", *The Guardian*, 4 October 2012.

⁹⁵ Cordesman, Anthony H.: *Syria: The Search for the Least Bad Option*, CSIS Burke Chair in Strategy, 3 April 2013.

⁹⁶ "Syria and Turkey: how long can the world's great powers sit on their hands?", *The Guardian*, 4 October 2012.

⁹⁷ Grigoriadis, Ioannis: "The 'Davutoglu Doctrine' under pressure: Challenges for Turkish Foreign Policy in a Changing Middle East", *ELIAMEP Thesis 3/2012*, October 2012, p. 1.

⁹⁸ National Security Program: *From Rhetoric to Reality: Reframing U.S. Turkey Policy*, Foreign Policy Project, October 2013, Ambassadors Morton I. Abramowitz and Eric S. Edelman, Bipartisan Policy Center.



abandon the military bandwagon, the US could trust it as an equally partner regarding the peaceful settlement of the dispute.

Turkey has a big stake in the outcome of the conflict for there are two additional problems. There is a big influx of refugees, and, most importantly, there is the Kurdish dimension of the crisis. Regarding the refugee problem, from the inauguration of the Syrian crisis, in March 2011, there were signs that the refugee waves towards Turkey would be increased with varied implications for the economy of Turkey and the future of the Syrian conflict. Except for its role as a facilitator to the Syrian crisis between the two opposing camps, Turkey had to play a second crucial role as a humanitarian aid provider and refugee host.⁹⁹ The region of Hatay, especially, has received an enormous wave of refugees rendering the wider territory as a source of insecurity. The Turkish government has attempted to weaken the implications of the refugee problem through the creation of refugee camps across the borders of Turkey. However, the incidents of tension between the local population and the refugees are growing and it is more than obvious that the humanitarian problem has been aggravated constituting a fireplace of violence and danger.

The Syria crisis has to a significant degree brought to the fore the 'Kurdish issue' and showed that it has dimensions beyond being an internal problem of Turkey. More than twenty years ago, during the first Gulf War, the notion of a divided Iraq became in fact one of Turkey's traditional nightmares. The fear was that Iraq's division would result in an independent Kurdistan, which would fuel Kurdish separatism in Turkey. That fear appears to have receded with the economic and political ties that have developed between KRG in Erbil and Ankara. The threat seemed to stem less from the Iraqi Kurds and more from the now ousted Prime Minister Nouri al-Maliki and his overtly sectarian policies, which favored Iraq's majority Shiites against the minority Sunnis.¹⁰⁰ Due to this fact, Ankara provided unconditional support and refuge to Iraq's Sunni Deputy President Tariq al Hashimi, who faces a death sentence in Baghdad for allegedly setting murderous squads on Shiites in the past. Erdogan's strong criticisms of Maliki and Ankara's open support of Iraqi Sunnis reflected Turkey's sectarian sympathies, a fact that is also seen in Ankara's approach to the Syrian civil war. Furthermore, Turkey's increasing cooperation with Iraqi Kurds in the strategic energy sector, developed over Baghdad's head, had also fueled Maliki's anger towards Turkey. Given Turkey's deepening relations with the KRG, its continued support for Iraqi Sunnis and differences over Syria, tensions between Ankara and Baghdad will probably continue to fester for some time. The new Iraqi PM, Haider al-Abadi, and the dominance of ISIL in major Iraqi cities may change this perspective in favour of a close cooperation between Turkey and Iraq.

In this geopolitical juncture, Erdogan realized that Turkey needs to move forward and he engaged in direct talks with Ocalan and PKK European representatives. That decision was not easy but it was to a large degree the result of intense geopolitical pressures and compelling regional circumstances. Deepening trade, energy and diplomatic relations with KRG, emphasizing hostility with Baghdad, exerting influence on Syria's autonomy and seeking Kurds can be characterized as critical determinants of Turkey's foreign policy. Also,

⁹⁹ Ilgit, Asli and Davis, Rochelle: "The many roles of Turkey in the Syrian crisis", *Middle East Research and Information Project*, 28 January 2013, at <http://www.merip.org/mero/mero012813>.

¹⁰⁰ One of the principle results of the 2003 U.S. invasion of Iraq was that it released the Shiite genie out of the Middle East bottle. Clearly, in retrospect, the implication of Iraq's demographic makeup — in which the Shiites constitute the overwhelming majority — was not considered sufficiently by the Bush administration at the time. The result, with foreign Sunni Jihadist groups pitching in to turn the country into a sectarian bloodbath, is an increasingly polarized Iraq, which has come to the brink of division along ethnic and sectarian lines. The U.S. invasion of Iraq also worked to predominantly Shiite Iran's advantage, providing Tehran the opportunity to expand its regional influence by playing the sectarian card.



Turkey's open hostility against the Syrian regime resulted in a convergence between the PKK's military wing based at Iraqi Kurdistan's Kandil Mountains and the Tehran-Damascus axis. The PKK put itself squarely into the equation of the Iran-Syria axis with the support of Russia following 2011. Just as Iran and Syria have become an "acecard" for the PKK, the PKK has become more valuable for Iran and Syria than ever before. In Syria, the PKK and the PYD have placed themselves between the regime and the opposition, if somewhat nearer to the regime. They have entered a period when they are more reluctant to disarm, becoming regional players, far beyond a mere security nuisance for Turkey.

The prospect of having to deal with an increasingly assertive Kurdish statehood-seeking population in its borders left Ankara with one viable strategic option: to work with them. It became a strategic imperative to neutralize the PKK by disengaging it from the Tehran-Damascus alliance. Turkey had no real leverage to dissuade the PKK leaders at their Kandil Mountains headquarters adjacent to Iran. Only Ocalan could exercise real influence.¹⁰¹ On 21 March 2013, a cease-fire came into effect. The perspectives were optimistic for a brave breakthrough. However, the peace process was devastated soon after its beginning. Erdogan's approach to start negotiations with Massoud Barzani, the president of the KRG in northern Iraq, probably means that reviving the process will be extremely unlikely in the near future.¹⁰²

However, the appearance of ISIL as an autonomous and self-governing regional actor in the region and its active military intervention has changed the political and security dynamics to a great extent. Obama has already started to think for a soft military intervention via airstrikes in Syria with the support of its major international allies, the EU, Great Britain, Australia, in order to regain access to key military bases and confront in depth the challenge of ISIL brutalities.¹⁰³ For this scope, currently, the US supports overtly the Syrian rebel groups fighting against both the Assad regime and the ISIL extremists.¹⁰⁴ The US and its allies should also provide military support to countries like Lebanon, Jordan, Saudi Arabia, Qatar and United Arab Emirates and obtain their dedicated help and support against the expansion of ISIL in the region. In this respect, Turkey has to join these forces and revise completely its policy regarding the Syrian conflict by abandoning its backing to the ISIL extremist groups and cooperating with the Syrian Kurds. It has been reported that much of Syria's Kurds hope to use the civil war as an opportunity to carve out an autonomous or even sovereign Kurdish region in Syria. For Ankara, this is simply unacceptable, due to the fact that such a development could embolden Kurdish separatists elsewhere.¹⁰⁵ In 2012, the PKK launched its most intense campaign against Turkish armed forces. The main perception across in Ankara has been that Syria's Kurds have been assisting the PKK.¹⁰⁶ Emergence of Syrian

¹⁰¹ Candar, Cengiz: "Turkey's Kurdish Initiative in Regional Context", *Al Monitor*, 7 April 2013, at www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/04/syria-iraq-aspects-turkey.

¹⁰² Gunter, Michael N.: "The Turkish-Kurdish Peace Process Stalled in Neutral", *Turkish Inside*, vol. 16, no. 1 (Winter 2014), pp.19-26.

¹⁰³ "US reportedly recruiting allies to support expanded airstrikes, Syrian opposition", *Foxnews*, 27 August 2014, at <http://www.foxnews.com/politics/2014/08/27/us-reportedly-recruiting-allies-to-support-expanded-airstrikes-syrian/>.

¹⁰⁴ Hosenball, Mark: "Exclusive: Obama authorizes secret U.S. support for Syrian rebels", *Reuters*, 1 August 2014, at <http://www.reuters.com/article/2012/08/01/us-usa-syria-obama-order-idUSBRE8701OK20120801>.

¹⁰⁵ Turkey has warned Masoud Barzani, president of the Iraqi Kurdistan Regional Administration, that the autonomous region in northern Iraq would not be applied to Syria and Turkey's stance would be very different than it was in Iraq. See "Ankara warns Barzani over autonomy in Syria", *Hurriyet Daily News*, November 3-4, 2012.

¹⁰⁶ Paul, Amanda: "Turkey gets tough on Syria", *Sunday's Zaman*, 7 October 2012.



Kurds under the leadership of the Democratic Union Party (PYD) - seen as Syrian offshoot of the PKK - affixed regional context to Turkey's Kurdish issue. PYD has taken over control of many Kurdish settlements along the 911 kilometers Turkish-Syrian border. At this time, though, the Syrian Kurds along with the Free Syrian Army comprise the basic fighters against the expansion of ISIL in Syria.¹⁰⁷ If Turkey wants to play a major role towards the end of the Syrian crisis, it should change its policy pursuing a viable cooperation with the rebel groups that combating both the Assad regime and the ISIL paramilitaries. This perspective would also be the basis for an overall solution to the Kurdish problem. But this stake is not an easy task. Everything will depend on the resistance of ISIL to continue dominating in the wider geographical space of the Middle East and the willingness of Turkey to compromise in a workable solution regarding the Kurdish issue.

The Syrian crisis will continue to be the source of major problems for Ankara, given Ankara's serious miscalculations. First, there was a wrong prediction on how long Assad would last and what he is capable of doing. Second, Turkey also miscalculated Assad's isolation. Ankara truly believed that Assad's supporters would only provide moral support and the West, under the leadership of the US and Turkey, would easily topple the regime. Yet, Iran turned out to be extremely generous when it came to provide military and economic support to Assad. Ankara underestimated Moscow's political support to Assad and the importance it attached to the survival of the regime. Finally, Turkey's unrestrained confidence in the Syrian National Council, Free Syrian Army and other armed groups fighting Assad became a serious nuisance for Ankara. Turkish diplomacy relentlessly defended Jabhat al-Nusra against the concerns and criticism of the West. Despite the risks of letting them loose, these groups were granted special border passage privileges.¹⁰⁸ They were finally designated terrorist on June 3, 2014, following an official Turkish claim that the May 2013 Reyhanli bombing which killed 52 and wounded more than a hundred was actually an al-Qaeda attack and not a Syrian regime one.¹⁰⁹ The decision was seen as further proof of Turkey's failed Syria policy, which has left the Erdogan government little choice but to fall in line with the US with regard to radical groups fighting in that country. Although Turkey does not admit that its Syria policy and its vision of having zero problems with neighbors failed, there is no end in sight to the radicalization of the Syrian theater. It's like a free-for-all jihadist camp and it has already contaminated Iraq. While the US and Europe were equally dismal in their strategic and tactical approach to the Syrian war, Turkey's failure is even more profound due to its geography and Erdogan's public statements that made the toppling of Assad a state policy. Whether or not Assad will leave the Syrian political scene, it is a very difficult question to be answered. Erdogan and Davutoglu also do not have a clear response to this. Moreover, since Assad's departure doesn't straightforward mean stability, the security anxieties for Turkey are likely to persist during the transition period. While Turkey's political leaders do accept only the overall Assad's overthrow from the power, the Erdogan government will possibly accept diverse elements of the regime that have to be incorporated into a transitional government¹¹⁰ so that it secures that country's unity.

¹⁰⁷ "Syrian Kurds, rebels find common enemy in ISIS", *Al Monitor*, 7 June 2013, at <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/syria-kurds-pyd-ypg-isis-rebels-kobani-afirin.html>.

¹⁰⁸ Zeyrek, Deniz: "Turkey's Syria Policy: Success or Bankruptcy?", *Radikal*, 26 May 2013.

¹⁰⁹ "Turkey finally designates Jabhat al-Nusra a terrorist group", *Al Monitor*, 6 June 2014, at <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/06/turkey-al-nusra-terrorist-organization-syria-al-qaeda.html?utm>

¹¹⁰ Erdogan's visit to Washington in May 2013, marked a so-called "synchronization" of Syrian policy between the US and Turkey. Representatives of the Assad government and the opposition have already met at a conference in Geneva (the so-called Geneva II). The goal was to agree on a cease-fire and a transitional government. If the Assad side flees the table in this process, then Russia will be pressed to support sanctions at the Security Council. While the Geneva process continues, direct humanitarian assistance to Syrian refugees will



Turkey's role in the wider strategic environment is affected by protracted chaos, sectarian violence and a resulting black security hole across the border.¹¹¹ Not so long ago, Turkey was welcoming the US retreat from the regional scene. With the Syrian conflict, it is angered by the US and NATO refusal or inability to intervene,¹¹² or to even aid Turkey.¹¹³ Fears of escalation are quite strong and Washington does not want to be trapped into another Iraq-type engagement.¹¹⁴ The strategy outlined by President Obama on 11 September 2014 with escalating US military involvement against the of ISIL in the form of more air strikes is a testament that the political dynamics in Washington may be changing but not as a result of the Assad regime atrocities. It has been the prospect of a jihadist regime consolidating itself that has been treated as a threat to the national security of the US, which has forced Washington to act.

However, the fact remains: No predictions can be made as far as Syria is concerned.¹¹⁵ As Cordesman noted, "every current element of the present conflict is having a steadily more crippling effect and is more polarizing both within Syria and the region around it".¹¹⁶ Second, the crisis has been a manifestation of the fact that Turkey "has neither the power not the strength to sustain a care role in Eastern Mediterranean". Rather, it remains "a plausible yet volatile actor on the edge of the subsystems of continental Europe and the Middle East".¹¹⁷

7. Conclusion

Despite all the joy that came with the 'Arab Spring' popular uprisings in 2011, the Arab Middle East remains a very unstable and unpredictable region where the multidimensional crisis cannot be expected to produce viable, functional and more democratic regimes anytime soon. Rather, weak states will continue to struggle both domestically and in the foreign policy conduct.¹¹⁸ Following the US withdrawal from Iraq and its re-entering in August 2014, the partial vacuum left the door open and allowed more room for regional players to assert themselves. Such a prospect means that Washington might need to reassess its overall Eastern Mediterranean and Middle Eastern strategy. A region embroiled in Syrian-type conflict is not the foundation for regional power and security projection it once was. Strained relations with Turkey will complicate US strategic calculations and stability seeking.¹¹⁹

be increased. Covert weapons and ammunition support to the Syrian opposition will continue and necessary measures will be taken to prevent the further strengthening of internationally linked terror groups like Jabhat al-Nusra.Zeyrek, 'Turkey's Syria Policy'.

¹¹¹ Lesser, Ian O.: "Turkey, Syria and the Western Strategic Imperative", *Global Turkey in Europe*, Commentary 02 (July 2012).

¹¹² The best the US has offered is logistical and intelligence support for the rebels and humanitarian aid for the refugees. Washington has indicated that it would not supply sophisticated weapons fearing that these would fall into the hands of the Islamic militants who have flocked to the cause of the rebels.

¹¹³ Turkey lacks important defence systems for deployment against other regional actors, such as Syria. The US has been very reluctant to export the necessary equipment, such as Super Cobras, not to mention high-tech unmanned weapons like Predators. See "Ankara and Washington: What is the problem?", *Today's Zaman*, 2 November 2012, <http://todayszaman.com/news/296454>.

¹¹⁴ Gerger, *op.cit.*, p. 310.

¹¹⁵ For an interesting discussion on Syria in late 2011, see Chatham House: "Scenarios for Syria", MENA Programme: Meeting Summary, 2011, at www.chathamhouse.org/mena.

¹¹⁶ Cordesman, *op.cit.*

¹¹⁷ Robins, Philip: "Turkey's "double gravity" predicament: The foreign policy of a newly activist power", *International Affairs*, Vol.89, No.2 (2013), pp.382.

¹¹⁸ Inbar, *op.cit.*

¹¹⁹ Alterman and Malka, *op.cit.*, pp. 122-123.



These realities certainly redefine Turkish-US relations as they have recast Turkey's regional role and its relations with Syria and Iran. Significant differences in perceptions and policies emerged since the late 2000s that have still not been cast away and will most probably not for some time. The AKP's foreign policy agenda seems to reflect a rather sectarian approach, with emphasis on Muslim solidarity, engagement with the Middle East and embrace of actors hostile to the US, the West and Israel. This policy has been popular in the domestic arena as well as consistent with a commonsense approach that sees Turkey the leader of Sunni Islam and the Muslim Brotherhood movements. It has been a policy, though, that run into the political and social realities of the region. Syria turned out to be the crisis on which Turkey's Middle East engagement policy foundered in ways unexpected by the AKP leadership. Success has not been forthcoming and a process of redefinition may be underway. The gap between grand designs and the regional realities of "ferocious rivalries and inflexible dogma" is nothing but narrowing, while there are others (like Egypt) who will again try to lay claim to the leadership of an Arab world increasingly de-secularizing.¹²⁰

What this article has tried to examine is that US interests in Turkey are engaged in important ways: The US has a stake in the evolution of Turkey as an actor whose condition influences - to a point - the future of regions that Washington cares about and although Turkish-US relations had suffered serious setbacks, the US cannot afford to let the situation deteriorate further, as long as Turkey "remains a western-oriented stable country in a very problematic neighborhood".¹²¹ Although the potential for regional security cooperation remains substantial, with Turkey emerging as a more independent regional player - at times even at cross-purposes with the US - strategic convergence, though, requires new thinking. On issues of current strategic priority - Iraq, Iran, Syria, Egypt, the Middle East peace process and potentially Russia - differences in perception and approach are not easy to dismiss, and interpretations of security concerns do not always coincide. Although US matters to most major security policy issues that confronts Turkey today and in the years ahead, Turkey matters to the US primarily as part of a wider regional security system. As the Americans set global imperatives with regional applications, of utmost importance will be the balance between Turkey and the US regarding strategic objectives and tactical commands for the future of the region. Agreement in the first one (strategic objectives) by no means implies compatibility in the second (tactical commands). In this respect, even in areas where both have an interest, Turkey might not be the most likely agent of change, at least for now.

¹²⁰ Gerges, *op.cit.*

¹²¹ Aydin, *op.cit.*, p. 141.



¿UNA ESTRATEGIA COHERENTE PARA UNA REGIÓN EN CAMBIO? LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA Y LA PRIMAVERA ÁRABE

Juan Tovar Ruiz¹

Universidad de Burgos/Universidad Autónoma de Madrid

Resumen:

La política exterior de la Administración Obama se vio claramente marcada por los procesos de cambios producidos en el Próximo Oriente como consecuencia de la denominada Primavera Árabe. A la discusión previa existente sobre la existencia o no de una doctrina Obama se ha añadido el debate sobre cual puede ser su estrategia hacia una región que se ha convertido en el principal campo de batalla de los grupos ideológicos de la política exterior estadounidense: realistas, neoconservadores y liberales intervencionistas. La necesidad de equilibrar los intereses estratégicos y de seguridad estadounidenses con la promoción de valores como la democracia y los derechos humanos parece haber dado paso a un regreso a una estrategia realista, de intervención limitada, fundamentada en intereses estratégicos clave y en soluciones diferenciadas para diferentes contextos. La situación actual en escenarios como Siria o Irak, con todo, marcan importantes incertidumbres que deberán ser afrontadas a corto plazo.

Palabras clave: Política exterior, Primavera Árabe, doctrina, ideología, democracia, intereses estratégicos.

Title in English: "A Coherent Strategy for a Changing Region?: The Obama Administration Foreign Policy and the "Arab Spring".

Abstract:

The Foreign Policy of the Obama Administration has been clearly affected by the process of change in the Middle East known as Arab Spring. The debate about the nature of the Strategy of the president for that region has been added to the previous debate about the mere existence of an Obama doctrine, as the region has turned to be the main battlefield of the ideological groups of the American Foreign Policy: realists, neoconservatives and liberal interventionists. The need of balancing the strategic and security interest with the promotion of values such as the liberal democracy or the human rights has been followed by some kind of return to a realist strategy, of limited intervention, founded in core strategic interests and different solutions for different contexts. The contemporary conflict in states like Iraq or Syria, presents enormous uncertainties which should be confronted in the short term.

Keywords: Foreign Policy, Arab Spring, doctrine, ideology, democracy, strategic interests.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ Juan Tovar es profesor ayudante doctor en la Universidad de Burgos y honorario en la Autónoma de Madrid. Sus líneas de investigación abarcan, entre otras, el análisis de la política exterior estadounidense, las relaciones transatlánticas o la política exterior española.
E-mail: juan.tovar@uam.es.



1. Introducción

El día 4 de junio del año 2009, el presidente estadounidense Barack Obama lanzaba un esperado discurso destinado a fomentar la reconciliación entre Estados Unidos, embarcado desde el 11 de Septiembre del año 2001 en la Guerra contra el Terror, y el mundo árabe. En dicho discurso el presidente estadounidense retomaba el camino iniciado en su discurso inaugural de enero de ese mismo año, donde planteaba alargar el brazo si los enemigos de Estados Unidos “estuviesen dispuestos a abrir el puño”, rechazando la posibilidad de nuevos cambios de régimen, tal y como los defensores del realismo político, dentro y fuera de su Administración habían estado defendiendo tras la Guerra de Irak. Dos años después, el 19 de mayo de 2011 y tras los cambios producidos en Túnez, Egipto y una intervención militar en Libia, el presidente estadounidense saludaba los procesos de cambio en un momento de clara incertidumbre sobre su resultado. Entre los años 2013 y 2014, sin embargo, en los discursos ante la Asamblea General de Naciones Unidas o West Point, el discurso pone como elemento central de la política exterior en Estados Unidos una serie de elementos centrales de seguridad como la lucha antiterrorista, evitar agresiones externas o la proliferación de armas de destrucción masiva.

Viendo estos sucesos cabe preguntarse acerca de las causas de este cambio, más o menos profundo, de la política exterior estadounidense respecto de lo inicialmente planteado respecto de la región de Próximo Oriente y Norte de África, además de la coherencia o no estratégica del mismo y la situación en que la posición geopolítica estadounidense ha quedado, además de sus importantes consecuencias en el debate de los grupos ideológicos presentes en la política exterior estadounidense. Este es el objetivo del presente artículo.

2. Marco teórico

Tal y como se ha explicado, la presente investigación trata el rol de la política exterior estadounidense en el seno de los cambios producidos en el Norte de África y el Próximo Oriente. Para ello se utilizarán diferentes fuentes tanto de carácter primario como secundario, entre las primeras cabe destacar los discursos del presidente Obama, las Estrategias de Seguridad Nacional de las diferentes Administraciones Estadounidenses y las doctrinas formuladas sucesivamente por los presidentes americanos. A estas fuentes cabe añadir aquellas de carácter secundario, tanto artículos como monografías, elaboradas por expertos en la materia, así como por aquellos que han estado en contacto con destacados miembros de la Administración Obama y recogido los diferentes procesos que llevaron a la toma de decisiones y a la conformación de su propia acción política. Todo ello permitirá iluminar las intenciones y objetivos principales que dicha Administración ha tenido a la hora de acometer sus acciones.

En lo que respecta al marco teórico, la presente investigación tiene un carácter abierto, teniendo en cuenta las importantes limitaciones de las diferentes teorías de las relaciones internacionales a la hora de explicar una realidad compleja. De tal forma, se utilizarán elementos de dichas teorías y, principalmente de carácter realista y constructivista. Del realismo político se tomará la importancia de los elementos materiales y de las cuestiones de poder a la hora de entender el comportamiento de los principales actores, así como la naturaleza principal del Estado como actor de las relaciones internacionales en el marco de la competición por la hegemonía en la región. La acumulación de poder, a efectos de garantizar la propia supervivencia, es uno de los factores más importantes a tener en cuenta y uno de los



motores del comportamiento de los actores en el sistema internacional.² Es también destacable, a efectos de este trabajo, la relevancia de ver “no solo de lo que se dice, sino también de lo que se hace” tal y como autores como George F. Kennan han estado destacando a lo largo del tiempo.³

Sin embargo, este no es un trabajo únicamente fundamentado en cuestiones materiales, de tal forma el análisis del discurso será uno de los factores fundamentales recogidos en el mismo –si bien matizado y limitado por las propias realidades materiales y del poder-. La importancia de las percepciones, de la transformación de realidades, de las identidades y de la interacción de los actores también tiene su papel aquí, dándole un cierto valor a perspectivas constructivistas moderadas, que no nieguen la validez de argumentos que reconozcan la existencia de una cierta realidad objetiva susceptible de analizar.⁴

Finalmente pero no menos importante cabe añadir los elementos relacionados con el denominado análisis de política exterior, fundamental en un trabajo de este tipo a la hora de analizar la política exterior de Estados Unidos. Desde esta perspectiva cabe recoger los diferentes elementos que haría que este análisis fuese, dentro de las lógicas limitaciones materiales y de espacio, lo suficientemente complejo. En este sentido destacan diferentes elementos como las percepciones de los principales actores en la toma de decisiones de la política exterior estadounidense, sus convicciones ideológicas, sus identidades, sus objetivos, su posición de poder y otra serie de importantes circunstancias que permiten moldearla a estos efectos.

Dentro de la política exterior estadounidense cabe destacar algunos de sus aspectos concretos que tendrán incidencia en el presente trabajo. Entre ellos sus órganos de toma de decisiones, el poder y la influencia del presidente en cuestiones militares y de política exterior, las competencias del Congreso estadounidense imponiendo sanciones o ratificando tratados, el posicionamiento de las diferentes agencias y Departamentos como el Departamento de Estado en lo que respecta a la diplomacia, el Pentágono y la Junta de Jefes de Estado Mayor en las cuestiones militares, la labor de coordinación del Consejo de Seguridad Nacional en cuestiones de seguridad o el rol de *think tanks* y grupos de interés privado como la famosa AIPAC. Todo ello permitirá articular la política exterior de Estados Unidos y los intentos de conseguir el cumplimiento de los objetivos planteados.⁵

Además son de destacar las diferentes corrientes de su política exterior, que autores como Walter Russell Mead, identificaron y dividieron en cuatro distintas utilizando los nombres de presidentes estadounidenses históricos. Entre ellas el nacionalismo jacksoniano de las comunidades rurales estadounidenses, el prudente liberalismo jeffersoniano, el realismo anglosajón hamiltoniano fundamentado en la defensa de intereses comerciales o el famoso idealismo wilsoniano con su idea de “hacer el mundo seguro para la democracia”.⁶

Estos elementos propios del sistema político estadounidense han de acompañarse con la presencia de grupos ideológicos que conforman las elites de la política exterior de Estados Unidos. En este sentido, en el debate estadounidense sobre el Próximo Oriente cabe destacar la presencia de las tres principales: los realistas, defensores de una política exterior orientada a

² Mearsheimer, John J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, Norton & Co., pp. 1-54.

³ Kennan, George F: “Morality and Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 64, nº 2 (invierno 1985).

⁴ Wendt, A: “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, nº 2 (1992), pp. 391-425.

⁵ Neustadt, Richard E. (1990): *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Nueva York, Free Press, pp. 29-49. Brown, Eugene y Snow, Donald M. (2000): *United States Foreign Policy. Politics Beyond the Water's Edge*, Boston, Bedford/St. Martin's, pp. 95-271.

⁶ Mead, Walter R. (2002): *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, Nueva York, Routledge, pp. 1-29.



la defensa de intereses nacionales establecidos sobre la base de la seguridad y de la utilización del equilibrio de poderes como un instrumento para mantener el statu quo –herederos de la corriente que estadistas e intelectuales como Kennan o Kissinger utilizaron durante la Guerra Fría-. Los liberales intervencionistas, herederos de la tradición wilsoniana de política exterior basada en la relevancia de las instituciones internacionales y la expansión de la democracia liberal como forma de gobierno, con destacadas figuras como Susan Rice o Samantha Power. Finalmente estarían los neoconservadores, partidarios del unilateralismo y el uso de la fuerza a efectos de extender la forma de gobierno y los valores estadounidenses. Estos dos últimos grupos comparten un posicionamiento común frente a los realistas del Partido Demócrata o Republicano asentado sobre las bases de la defensa de la idea de la responsabilidad de proteger, la relevancia de la famosa teoría de la paz democrática y de Estados Unidos como la “nación indispensable”.⁷

Estos grupos ideológicos y sus principales representantes serán fundamentales a la hora de entender las dinámicas y debates producidos en la política exterior de Estados Unidos durante los complejos procesos de cambio que se van a producir en este periodo, en los que realistas y liberales intervencionistas o neoconservadores van a verse inmersos, con casos enormemente destacados como los de Libia o Siria e incluso sobre la propia relevancia de la misma. Es necesario, en cualquier caso, para comprender el posicionamiento de la Administración Obama, plantear una breve introducción histórica de las relaciones entre Estados Unidos y la región a tratar.

3. La herencia histórica de la Administración Obama: las relaciones entre Estados Unidos y el Próximo Oriente

Si bien la presencia diplomática de Estados Unidos en el Norte de África y Próximo Oriente se remonta a tiempos bastante anteriores, a destacar etapas como la de Theodore Roosevelt en relación a las crisis marroquíes, para considerar dicha región como geopolíticamente central o prioritaria hemos de remontarnos a la etapa de la Guerra Fría y, concretamente, a las doctrinas de Eisenhower, Nixon y Carter. No obstante ya estuvo presente en la política exterior estadounidense de la época, desde la asistencia del presidente Truman al gobierno turco en los años 40. En los años 50 destacarían el famoso golpe de Estado que se produciría en Irán contra el primer ministro Mossadeq o la formulación de la doctrina Eisenhower a raíz de los eventos acaecidos en la Crisis de Suez de 1956 que acabaría incorporando el Próximo Oriente a las prioridades estratégicas de la política de contención estadounidense del comunismo⁸. En el caso de la doctrina Nixon, el Próximo Oriente se integraría dentro de la estrategia de equilibrios de poder regionales que sustentaban el equilibrio de poderes global y el statu quo frente a la URSS, con Irán o Arabia Saudita como algunos de sus pilares centrales.⁹ La presencia de aliados soviéticos en la región, convirtió a algunos de estos Estados en actores centrales de la estrategia estadounidense formulada, en la que la contención del comunismo se vería favorecida por la ayuda estadounidense a sus aliados como se realizó en Asia tras el conflicto de Vietnam, dada la naturaleza propia de la doctrina Nixon de ayudar a los aliados y

⁷ Smith, Tony: “Wilsonianism after Iraq”, en Ikenberry, John G. (ed.) (2008): *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Princeton, Princeton University Press, pp. 66-74.

⁸ Véase el famoso discurso del presidente Truman del 12 de marzo de 1947, que inaugura la doctrina que lleva su nombre, en http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp En el caso de la formulación de la doctrina Eisenhower, en <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=11007&st=&st1>.

⁹ Ravenal, Earl C. (1989): *Large-Scale Foreign Policy Change: The Nixon Doctrine as History and Portent*, Berkeley University of California, Institute of International Studies, pp. 15-64.



no de combatir por ellos.¹⁰ Asimismo, eventos que se desarrollaban en aquel periodo, como la guerra del Yom Kippur, fueron esenciales en el fracaso de la doctrina defendida por Nixon, Ford y Kissinger.¹¹

Esta importancia se incrementaría con la doctrina Carter, formulada a raíz de la intervención soviética en Afganistán y de los temores suscitados por la caída del régimen del sha en Irán. En dicha doctrina se establecía que “cualquier potencia foránea que pretendiese controlar la región del Golfo Pérsico sería considerada una amenaza para los intereses vitales estadounidenses y repelida por todos los medios posibles, incluyendo el de la fuerza militar”.¹² La asistencia estadounidense en Afganistán y la consiguiente política del presidente Reagan hacia Irak e Irán, así como una gran pluralidad de intereses que irían desde la seguridad, el mantenimiento del statu quo, o la relevancia energética de la región se irían combinando a lo largo del tiempo. Con el presidente Bush padre y la famosa Guerra del Golfo, esta relevancia continuaría. El establecimiento de la gran coalición para expulsar a las tropas iraquíes del emirato de Kuwait se convirtió en la aplicación más destacada de una Administración que, en los últimos momentos de la Guerra Fría, pretendió hacer del multilateralismo o Naciones Unidas uno de los ejes de su política internacional y de su conocida doctrina del *Nuevo Orden Mundial*. Entre las razones de este conflicto destacarían el mantenimiento del statu quo regional o el impedir que Shaddam se hiciese con el 20 % de las reservas de petróleo mundiales, además del cumplimiento de las normas internacionales. En este sentido, la polémica decisión tomada por la Administración de dejar que Shaddam Hussein permaneciese en el poder y no provocar un cambio de régimen, sería otro de los factores que permitirían plantear la continuidad de la relevancia de la región en el debate político estadounidense junto con los intentos por revitalizar el estancado proceso de paz en Oriente Próximo.¹³

El fin de la Guerra Fría no traería consigo el fin del protagonismo de esta región en la política exterior estadounidense. Durante la Administración Clinton, la expansión de la democracia se había convertido en uno de los factores centrales de su política exterior como tercer pilar, tal y como se recoge en su doctrina y discursos¹⁴ o en sus intervenciones e intentos de construcción de democracias en Haití o los Balcanes. A esto no sería ajeno que el fin de la Guerra Fría trajo el fin del predominio exclusivo del realismo político en la política internacional estadounidense y el desarrollo de teorías rivales como la famosa tesis de la paz democrática, que plantea que las democracias liberales nunca o casi nunca se hacen la guerra entre ellas o la revitalización de corrientes como el idealismo wilsoniano y su idea de “hacer el mundo seguro para la democracia”, que sería reivindicado por nuevos grupos ideológicos como los liberales intervencionistas del Partido Demócrata o los neoconservadores de tercera generación.¹⁵

¹⁰ En este sentido cabe destacar el famoso discurso del presidente Nixon, en relación a la “vietnamización” de 3 de noviembre de 1969. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2303>

¹¹ Litwack, Robert S. (1984): *Détente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 158.

¹² Véase el famoso discurso del Estado de la Unión de 1980 del presidente Carter <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/speeches/su80jec.phtml>

¹³ Haass, Richard N. (2010): *War of Necessity, War of Choice. A Memoir of two Iraq Wars*, Nueva York, Simon and Schuster Paperbacks, pp. 17-59. Bush, George H. W. y Scowcroft, Brent (1998): *A World Transformed*, Nueva York, Vintage Books, pp. 302-333.

¹⁴ Véase el discurso de 1993 del Consejero de Seguridad Nacional Anthony Lake en la Universidad John Hopkins, en <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html> o los propios discursos del presidente como el del Estado de la Unión de 1994, en <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/states/docs/sou94.htm> y la propuesta de su secretaria de Estado Madeleine Albright de crear una Comunidad de Democracias.

¹⁵ Smith, Tony: “Democratic Peace Theory: From Promising Theory to Dangerous Practice”, *International Relations*, vol. 25, nº 2 (2011), pp. 151-154. Smith, *op.cit.* Vaisse, Justin (2010): *Neoconservatism. The*



La importancia creciente de la lucha frente al terrorismo y de de Osama Ben Laden, a raíz de los ataques estadounidenses en Sudán y Afganistán o el creciente debate sobre el cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas en relación a su desarme por Shaddam Hussein, se fue incrementando. También las consiguientes presiones de grupos como los neoconservadores, algunos de cuyos representantes como Wolfowitz o, figuras políticas no demasiado lejanas como Cheney, defendían que no haberle derribado tras la Guerra del Golfo había resultado una equivocación¹⁶—aún cuando no hay constancia de que dichos autores se opusiesen a la decisión tomada en su momento pese al posterior cambio de opinión o que los argumentos de Bush padre y Scowcroft para no hacerlo, a la postre, resultasen acertados—. No es ningún secreto, que el debate principal sobre la Guerra de Irak se produciría, precisamente, entre algunos de los principales protagonistas de la antigua Guerra del Golfo como Cheney, Powell, Scowcroft o Wolfowitz y dentro del propio Partido Republicano.¹⁷

Los atentados del 11 de Septiembre situaron al Próximo Oriente en un lugar central para la política exterior estadounidense, como nunca lo había estado en el pasado. El desencadenamiento de las intervenciones en Afganistán o Irak, así como de la denominada “Guerra global contra el terror”, acabaron condensando una gran pluralidad de intereses que venían existiendo hasta ese momento, desde la defensa de la seguridad estadounidense frente a ataques terroristas hasta la expansión de la democracia liberal como receta frente a la violencia y el terrorismo, en una velada acusación hacia las autocracias que componían, supuestamente, aquel monolítico bloque que hacía imposible la realización de una población oprimida y desesperada que no vería más opción que entregarse a este tipo de lucha. Estrategias como la famosa *Freedom Agenda* tienen su origen en esta política. Esta gran pluralidad de intereses e ideales quedarían reflejadas en las famosas Estrategias de Seguridad Nacional de los años 2002 y 2006, así como en numerosos discursos del presidente estadounidense¹⁸ o, en los dos grandes procesos de construcción estatal iniciados en Afganistán e Irak que resultarían, a la postre, en un rotundo fracaso que incrementaría el pesimismo sobre las posibilidades de exportar la democracia.¹⁹ De igual forma, determinadas prácticas como la tortura, los vuelos secretos o la prisión de Guantánamo erosionaban la imagen de Estados Unidos en el mundo y perjudicaba el objetivo de extender la democracia, como lo demostraron los casos de Líbano, Egipto o cualquier revitalización del proceso de paz entre israelíes y palestinos. Los debates continuados de Estados Unidos con algunos de sus aliados tradicionales como Francia o Alemania, entre grupos ideológicos como realistas y neoconservadores y la pérdida de imagen por lo que parte de la opinión pública global

Biography of a Movement, Cambridge Massachussets, Harvard University Press, pp. 277-279. Tovar, Juan (2014): *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia* (1989-2009), Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 345-368.

¹⁶ Packer, George (2005): *The Assassin's Gate. America in Iraq*, Nueva York, Farrar Strauss and Giroux, pp. 20-60.

¹⁷ Mann, James (2004): *The Rise of the Vulcans. The History of Bush War's Cabinet*, Nueva York, Penguin Books, pp. 342-344.

¹⁸ Véanse por ejemplo <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> o <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/index.html> así como discursos como el inaugural de su segundo mandato http://www.nytimes.com/2005/01/20/politics/20BUSH-TEXT.html?_r=0 o los que lanzaría ante la famosa organización *National Endowment for Democracy* en 2002 o 2003.

¹⁹ Diamond, Larry (2008): *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies Through the World*, Nueva York, Holt Paperbacks, pp. 12-15. Barany, Zoltan; Moser, Robert G. (eds.) (2009): *Is Democracy Exportable?*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 242-264.



consideraba una guerra “ilegal”, dio lugar a toda clase de teorías conspirativas sobre las intenciones americanas.²⁰

Estas teorías fueron favorecidas por la imposibilidad de hallar las armas de destrucción masiva que sirvieron como justificación inicial, aunque no única ni necesariamente la más importante, como las palabras de autores o políticos con posicionamientos tan distintos como el Baradei o Wolfowitz han puesto de manifiesto y cuya supuesta existencia el propio Shaddam no negó de manera tajante por el temor a sus enemigos internos o regionales.²¹ La brutal pérdida de imagen o *poder blando* por parte de Estados Unidos será una de las razones principales de un fracaso determinado en mayor medida por la incapacidad –o imposibilidad– de llevar a cabo con éxito dos carísimos procesos de *nation-building*, que trajeron como resultado más de un billón de dólares en gasto, 4.000 vidas de militares estadounidenses pérdidas o 100.000 iraquíes mientras la situación afgana empeoraba.²²

La impopularidad del conflicto llegó a tal nivel que el propio presidente Bush, después del relativo éxito de la estrategia contrainsurgente de Petraeus, el tan dilatado aumento de tropas -favorecido por la llegada a la secretaría de Defensa de Robert Gates y el fin de la estrategia de Rumsfeld de un ejército pequeño, mortífero y tecnológicamente bien equipado-²³ y la alianza con las tribus suníes, decidió en plena campaña presidencial comenzar la retirada de tropas estadounidenses de Irak.²⁴

4. ¿Un retorno al realismo? La elección de Barack Obama y la aparición de una nueva estrategia para el Próximo Oriente

Estas decisiones, así como el conflicto que estallaría en septiembre de 2008 en Georgia, no evitarían la victoria de Obama frente a un senador McCain que se vio perjudicado por la impopularidad de la Administración Bush y que mantenía algunos de los postulados defendidos por destacados autores neoconservadores como su asesor, Robert Kagan, a destacar la famosa propuesta de la creación de una *Liga de democracias*.²⁵

El propio candidato Obama y prácticamente desde un principio quiso distanciarse de la política defendida por su predecesor, particularmente en lo que respecta a la imposición de la democracia liberal mediante el uso de la fuerza, como había sucedido en Afganistán e Irak. Si uno lee algunos de los discursos electorales utilizados, la búsqueda de una cierta conciliación con los adversarios de Estados Unidos, la mayor relevancia concedida a la región de Asia-Pacífico, el rechazo a la imposición de la democracia liberal por la fuerza y el fortalecimiento del proceso de paz en Oriente Próximo fueron algunos de los ejes principales de su discurso en política internacional junto con determinados desafíos transnacionales como la lucha

²⁰ Nye, Joseph (2004): *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, pp. ix-xiii y 127-148. Traub, James (2008): *The Freedom Agenda: Why America Must Spread Democracy —Just not the Way George Bush Did—*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, pp. 123-137.

²¹ El Baradei, Mohammed (2011): *Años de impostura y engaño. La diplomacia nuclear en tiempos difíciles*, Barcelona, RBA, pp. 59-99. Gordon, Michael R. y Trainor, Bernard E. (2006): *COBRA II. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*, Nueva York, Vintage Books, ps. 73-76. Gray, John (2006): *Contra el progreso y otras ilusiones*, Barcelona, Paidós, pp. 155-171.

²² Brzezinski, Zbigniew (2007): *Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Nueva York, Basic Books, p. 148.

²³ Shimko, Keith L. (2010): *The Iraq Wars and America's Military Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 213-237.

²⁴ “Bush anuncia la retirada de tropas de Irak, pero mandará más efectivos a Afganistán”, *El Mundo*, 9 de septiembre de 2008.

²⁵ McCain, John: “An Enduring Peace Built on Freedom”, *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 6 (noviembre/diciembre 2007).



contra el cambio climático o la desnuclearización. En lo que respecta al Próximo Oriente, este discurso reconoce la necesidad de pasar página en la Guerra de Irak, desarrollando una estrategia más cercana a un cierto multilateralismo que refuerce las alianzas, permita llevar a buen puerto el proceso de paz en Oriente Próximo e incluso negociar directamente con Irán o Siria sin descartar una posible opción militar para evitar que el primero continúe con su plan nuclear y el segundo siga apoyando movimientos terroristas como Hamás o Hezbollah. De igual manera, se mantenía la necesidad de combatir a al-Qaeda y evitar que adquiera “santuarios” o armas de destrucción masiva, si bien relacionándolo en mayor medida con Afganistán y Pakistán²⁶. También son de destacar sus elogios a algunas figuras muy concretas de la política estadounidense a nivel teórico o práctico como Reinhold Niehbur, Harry Truman, Brent Scowcroft o Bush padre, identificados generalmente con el realismo político en relaciones internacionales.²⁷

La actitud más conciliadora de Obama podía observarse también en su discurso inaugural como presidente de 20 de enero de 2009, donde plantea la posibilidad de “alargar el brazo si están dispuestos a abrir el puño” en clara referencia a los adversarios autocráticos de Estados Unidos.²⁸ Contra lo que algunos autores han venido planteando, los derechos humanos y la expansión de la democracia liberal quedaron relativamente fuera de la agenda principal estadounidense, tal y como recogen las propias palabras de la secretaria de Estado Hillary Clinton en relación a China.²⁹ Una actitud más dialogante con sus adversarios, así como la aparición de nuevos desafíos transnacionales en la agenda como la cuestión del cambio climático, la desnuclearización o los desafíos de la crisis económica en las famosas reuniones del G-20, irían cobrando protagonismo a lo largo del tiempo.³⁰

El gabinete que el presidente Obama conformaría en este primer mandato ayuda a entender algunas de sus principales decisiones en política internacional, que parece mantener un cierto equilibrio entre algunas de las ideologías clave de la política exterior de Estados Unidos y una cierta continuidad con su predecesor. De hecho, el mantenimiento de Robert Gates como secretario de Defensa –muy vinculado a la corriente del realismo político republicano que se relaciona con Kissinger, Scowcroft y Bush padre- es el mejor ejemplo. La incorporación de Hillary Clinton, con quien haría tándem habitualmente este último, pese a permanecer lejos del círculo principal de asesores jóvenes del presidente, les permitiría ser más influyentes de lo habitual. El vicepresidente Biden participaría en algunos de los principales debates de política internacional dado su conocimiento de la misma. Susan Rice, discípula de Madeleine Albright y defensora de intervenciones fundamentadas en ideales como los derechos humanos, también tendrá un rol importante desde su puesto como embajadora en Naciones Unidas. Finalmente, los miembros más entusiastas del presidente y, quizá los de mayor confianza, eran su círculo de asesores más jóvenes que Mann define como los *Obamians* y que agrupan desde Samantha Power, autora del discurso del premio nobel y una conocida periodista, académica y activista de los derechos humanos –representante destacada de los “liberales intervencionistas”- a Dennis McFaul, Ben Rhodes, su *speechwriter*, y el viceconsejero y luego consejero de Seguridad Nacional Tom Donilon, partidario de una visión realista de las relaciones internacionales. James Jones, el primer consejero de Seguridad Nacional y antiguo Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas para Europa, fue siempre un *outsider* y dejaría eventualmente su puesto, al igual que militares

²⁶ Obama, Barack: “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 4 (julio/agosto 2007).

²⁷ Brooks, David: “Obama, Gospel and Verse”, *The New York Times*, 26 de abril de 2007.

²⁸ <http://www.america.gov/st/usg-english/2009/January/20090120130302abretnuh0.2991602.html>

²⁹ “Hillary Clinton habla con China de economía, DDHH quedan en segundo plano”, *AFP*, 22 de noviembre de 2009.

³⁰ Tovar, Juan: “El enigma de la doctrina Obama. Un año de política exterior norteamericana”, *Real Instituto Elcano*, DT nº 2/2010 (febrero).



destacados e influyentes como McChrystal o Petraeus, afectados por diferentes escándalos. En las memorias de Gates, publicadas recientemente, se han desvelado algunas de las claves que permiten dilucidar los desacuerdos producidos en el primer mandato de Obama. De tal forma, los desacuerdos y enfrentamientos entre el secretario de Defensa y el vicepresidente Biden, particularmente en torno a la cuestión afgana, han sido remarcados por Gates. Estos desacuerdos se irían modificando a lo largo del tiempo y ambos decisores acabarían en el mismo bando cuando la Primavera Árabe estallase frente a los asesores jóvenes del presidente.³¹

La mayor parte de asesores jóvenes eran, originalmente, partidarios de una visión del mundo, que se orientaba más a Asia y las potencias emergentes que a la tradicional visión transatlántica de las elites estadounidenses como demostraron en la Cumbre de Copenhague, cuando Estados Unidos apoyó a las potencias emergentes frente a sus aliados europeos. De igual forma, no todos fueron partidarios de una visión realista de las relaciones internacionales donde los elementos ideológicos quedasen en segundo plano, pero las preferencias del propio Obama, que a menudo se alineaba con Gates, Donilon o Brennan a la hora de tomar una decisión frente a la postura de los liberales intervencionistas, hizo que la mayor parte de la política exterior de su primer mandato se orientase más a los presupuestos de esta escuela de pensamiento con alguna excepción relevante como sería el caso de Libia.³² De hecho, y aún siendo escrito por la propia Power, el discurso del premio Nobel importa algunos de los principales conceptos elaborados por autores realistas tan destacados como Richard Haass, al identificar la Guerra de Afganistán como una “guerra de necesidad” y compararla con la de Irak, una “guerra de elección”.³³

En lo que respecta a la región del Próximo Oriente, la actitud conciliadora del presidente estadounidense se plasmaría en su discurso más famoso de esta primera etapa como fue el famoso discurso de El Cairo de 4 de junio de 2009. Teniendo en cuenta el desgaste de popularidad en la región, la herencia recibida de la Administración Bush tanto en lo que respecta a la famosa “Guerra contra el terror” como a la *Freedom Agenda*, dicho discurso se veía aún más necesario por la necesidad de “reconciliar” al Islam con Estados Unidos.³⁴

De hecho, el discurso de El Cairo va repasando cada una de las cuestiones que Estados Unidos tenía pendientes con la región, desde la compatibilidad del Islam con la democracia o los derechos humanos hasta el plan nuclear iraní, la lucha contra el terrorismo, el proceso de paz en Oriente Próximo –al que dedica una parte importante del discurso- o a los conflictos que aún mantenía vivos en Afganistán e Irak, dejando claro que Estados Unidos, aunque considera la democracia compatible con el Islam, no impondrá forma de gobierno alguna mediante el uso de la fuerza. Reconociendo dicha relación con el conflicto iraquí.

Poner fin a ese conflicto y retirar las tropas estadounidenses se convirtió en uno de sus principales objetivos, que se acometería definitivamente durante el verano de 2010 y culminaría con la retirada de sus soldados en diciembre de 2011.³⁵ Entretanto, la situación en Afganistán hacía que la Administración se centrara, principalmente, en dicho conflicto. Esto

³¹Gates, Robert (2014): *Duty. Memoirs of a Secretary at War*, Nueva York, Alfred A. Knopf, pp. 283, 335-386 y 502-506. Clinton, Hillary (2014): *Hard Choices*, Nueva York, Simon & Schuster, pp. 24-25. Mann, James (2012): *The Obamians. The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, Nueva York, Viking, pp. 1-12 y 211-228

³²*Ibid.*, pp. 66-76 y 156-170.

³³<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>.

³⁴http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09.

³⁵ “Estados Unidos culmina su salida de Irak con la retirada de sus últimos soldados”, *El Mundo*, 18 de diciembre de 2011.



daría lugar a algunos de los debates internos más crudos que se producirían durante este primer mandato en el que Biden abogaba por un incremento de la estrategia de *drones* y fuerzas de inteligencia, el general Petraeus y McChrystal por un incremento notable de tropas, repitiendo la estrategia de contrainsurgencia ya utilizada en Irak y los secretarios de Estado y Defensa Clinton y Gates por un incremento más moderado de unos 30.000 soldados, que fue la decisión que se tomaría al final. La concentración en la defensa, la implicación de Pakistán y el rechazo a un costoso y largo proceso de “*nation-building*” tendente a establecer su democratización, sería algunos de los ejes de dicha estrategia que todavía se mantienen.³⁶

El posicionamiento realista de la Administración Obama quedaría confirmado ante la relativa inacción producida por la misma en 2009, cuando a raíz de las elecciones iraníes, surge todo un movimiento de oposición a la victoria de Ahmadineyad denominado *movimiento verde*, que en algunos círculos de la política exterior de Washington se vio como un movimiento de cambio. La reacción del presidente Obama fue la de decir –probablemente no sin razón- que Musavi y Ahmadineyad “no son tan distintos”.³⁷ En el caso iraní, el presidente Obama y pese a alguna condena de la represión iraní, continuó inicialmente con la política de conciliación que le había llevado a felicitar el año nuevo persa en iraní y ofrecerse a un diálogo sobre asuntos como el plan nuclear, que no conduciría a resultados tangibles y le llevarían a una política más enérgica de establecimiento de sanciones al régimen.³⁸ Muy distinta sería su actitud respecto de Libia.

La estrategia de los primeros años de su mandato, también queda reflejada en algunos de los documentos estratégicos más importantes de dicha Administración como la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2010. En lo que respecta al Próximo Oriente, dicha estratégica concede una enorme importancia al mantenimiento de alianzas fuertes con sus aliados, mencionando específicamente Estados como Egipto, Jordania o los Estados de la Organización para la Cooperación en el Golfo Pérsico mientras se apoyaría a las organizaciones civiles que defienden la extensión de derechos a nivel universal en una defensa de cierto multilateralismo. De igual manera el apoyo a la seguridad de Israel y su derecho a existir se mantiene como un objetivo clave. La retirada de Irak y la necesidad de combatir a al-Qaeda son también mencionados como objetivos prioritarios. En este último caso se plantearía como objetivo la necesidad de evitar que pudiese tener un “santuario”, prevenir la posibilidad de ataques en suelo estadounidense y de que adquiriese armas de destrucción masiva, dejando claro que no se está mencionando en ningún momento una posible guerra contra el Islam, sino contra una red terrorista. Es interesante observar los elementos *jeffersonianos* de dicha estrategia, cuando se menciona respecto de la cuestión de valores e ideales la necesidad de “predicar con el poder de nuestro ejemplo” antes que usar la fuerza en defensa de los mismos y respetar el Estado de derecho.³⁹

A pesar de las intenciones de la Administración Obama de llevar a cabo el famoso “giro hacia el Pacífico”, ya demostrado por un acercamiento a las potencias emergentes no siempre exitoso, los acontecimientos de la Primavera Árabe impedirán que la potencia norteamericana se desentienda en mayor medida de los sucesos que se irían produciendo en la región.⁴⁰ Ni

³⁶ Woodward, Bob (2010): *Obama's Wars*, Nueva York, Simon & Schuster, pp. 34, 185-233, 246-256 y 334-380. Gates, *op.cit.*, pp. 335-386. Clinton, *op.cit.*, pp. 129-149.

³⁷ “Obama minimiza la diferencia entre Musavi y Ahmadineyad”, *El País*, 17 de junio de 2009. “Obama quiere un nuevo comienzo en las relaciones con Irán”, *El País*, 20 de marzo de 2009.

³⁸ “Obama quiere un nuevo comienzo en las relaciones con Irán”, *El País*, 20 de marzo de 2009. “EEUU aprueba imponer sanciones a las compañías que suministren gasolina a Irán”, *ABC*, 17 de diciembre de 2009.

³⁹ Véase http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

⁴⁰ Haass, Richard N.: “The Irony of American Strategy: Putting the Middle East in a Proper Perspective”, *Foreign Affairs*, vol. 92, nº 3 (mayo/junio 2013).



siquiera la muerte de Ben Laden producida en 2011⁴¹, cuando la región entraba en un proceso de cambio incierto o su crecientemente independencia energética, impediría que Estados Unidos se viese involucrado en los convulsos acontecimientos que acontecían en el Norte de África y Oriente Próximo, acabando con las esperanzas de numerosos miembros de la Administración en este sentido.

5. ¿Una estrategia coherente para una región en cambio? La Administración Obama y la Primavera Árabe

El 19 de mayo de 2011, el presidente Obama daba en Washington, en la sede del Departamento de Estado, un discurso que resumiría y expresaría su visión sobre los acontecimientos que se habían producido en el Norte de África y Oriente Próximo, llevando la región a un cambio sin precedentes.⁴² Este discurso puede considerarse una segunda etapa en la política de la Administración Obama hacia la región, abiertamente distinta de la planteada en el famoso discurso de El Cairo de 2009.

El presidente Obama expone en dicho discurso algunos de los temas clave que centraron la política exterior estadounidense durante los años posteriores al 11 de Septiembre. Los conflictos de Irak y Afganistán y la muerte de Ben Laden, del que quiere rechazar toda idea de símbolo y afirma que es un “asesino en masa de musulmanes” son primeramente mencionados. A continuación recoge algunos hitos del proceso de cambio como la inmolación de Mohamed Bouazizi en Túnez y la consiguiente expansión de los movimientos de protesta. Expone su visión sobre el statu quo en la región, del que afirma “no es sostenible” y como durante tanto tiempo, la única libertad de expresión estaba relacionada con el comportamiento de Israel en relación a Palestina. Hace referencia a su discurso de El Cairo, cuando expresa la necesidad de compaginar la estabilidad de las naciones con la libertad individual.

Obama reconoce que los intereses a corto plazo no son compatibles muchas veces con las visiones a largo plazo. Tras hacer referencia a las transiciones egipcia y tunecina, menciona aquellos casos en los cuales la transición ha requerido del uso de la fuerza mencionando el caso libio en particular y la consiguiente intervención de la OTAN. De igual modo hacer referencia al caso sirio y considera que el presidente Asad tendría dos opciones, o liderar la transición o marcharse. Irán o las presiones realizadas para apartar al presidente yemení del poder también son mencionadas. Las contradicciones estadounidenses en su relación con el proceso de cambio son evidentes, incluyendo cierto doble rasero en el caso de Baréin, probablemente el más complicado por la dimensión de los intereses estadounidenses existentes en aquel Estado. De hecho, menciona que Irán “ha tratado de sacar provecho de la situación” y menciona “el legítimo interés” de la familia Al-Khalifa reintante, en garantizar el Estado de Derecho. De igual manera, el apoyo al proceso de paz en Oriente Próximo con el resultado de dos Estados que vivan en paz uno con otro y el reconocimiento del “derecho de Israel a su propia defensa” y su desconfianza en las negociaciones con grupos terroristas como Hamás que no reconocen su derecho a existir son combinadas. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres, el apoyo a las transiciones y la necesidad de desarrollo económico también son mencionadas.

Este discurso es relevante por dos razones, en primer lugar porque expone una cierta creencia inicial en cierto relato optimista sobre la “Primavera Árabe” como cambio hacia un modelo positivo. En segundo lugar porque expone algunas de las contradicciones más

⁴¹ “Bin Laden is Dead, Obama says”, *The New York Times*, 1 de mayo de 2011.

⁴² Véase

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>.



importantes de la política exterior de Estados Unidos hacia estos procesos de cambio. ¿Por qué se actúa de manera distinta e incluso contradictoria en unos Estados y en otros? ¿Qué hace diferente a Túnez de Egipto, a Egipto de Baréin, a éste de Libia y a Siria de todos los anteriores?

El primero de los casos donde se ha producido cambio político y al que la mayor parte de los líderes de la Primavera Árabe consideran su modelo de éxito es el supuesto de Túnez. A diferencia de lo sucedido en otros casos, los intereses vitales estadounidenses en el Estado norteafricano no son elevados y el apoyo al proceso de transición que comenzó con la salida de Ben Alí del poder, se produjo rápido. De hecho, se condenó con bastante prontitud la represión que se venía ejerciendo por parte del gobierno⁴³, en lo que algunos han considerado un éxito diplomático de la Administración, continuado a pesar de la subsiguiente relativa inestabilidad y de la victoria de los islamistas de *Ennahada*. El 7 de octubre de 2011, este apoyo y reconocimiento queda recogido en una entrevista conjunta que se realizaría tras la visita del primer ministro Essebsi a la Casa Blanca, en la que el presidente estadounidense reconocía los progresos de Túnez con la elaboración de la Constitución y la celebración de elecciones, además de la concesión de una ayuda económica simbólica de 39 millones de dólares y referencias al mutuo reconocimiento inicial como Estados independientes y soberanos en la primera visita del jefe de gobierno de un Estado afectado por el proceso de cambio.⁴⁴

Muy distinto es el caso de Egipto. En este sentido la reacción estadounidense en un Estado cuya relevancia para el statu-quo regional es enorme, fue mucho más lenta que en el caso precedente. Mubarak había sido considerado un aliado desde hace mucho tiempo, con una participación destacada en el apoyo a Estados Unidos en conflictos como la Guerra del Golfo, además de tener el apoyo de aliados regionales tan relevantes como Arabia Saudita o Israel y un papel central en el proceso de paz en Oriente Próximo y en cuyo proceso de reforma y democratización George W. Bush había fracasado notoriamente.⁴⁵

La cuantiosa ayuda ofrecida a su ejército anualmente tras la firma de los acuerdos de Camp David le ofrecía, sin embargo, una mayor capacidad de influencia que en otros supuestos. Las protestas masivas en la Plaza de Tahrir y la incapacidad del presidente egipcio para hacer frente a las protestas motivaría la decisión de apoyar su caída, no sin cierto debate e incluso oposición en la Administración y el Congreso Estadounidense. Si la intención había sido, originalmente, la tradicional defensa de derechos y libertades públicas sin pedir la salida del presidente egipcio; la cada vez más debilitada posición de Mubarak haría que el presidente Obama acabase apoyando su salida, llegando a solicitar el propio presidente Obama su renuncia en una conversación que mantuvieron cuando viajaba en el avión presidencial y el vicepresidente Biden haría lo mismo con el vicepresidente egipcio Suleiman. Todo ello con una intensa oposición de sus aliados saudíes que llegaron a reprocharle “abandonar a un amigo” tan antiguo y la preocupación de los israelíes por lo que pudiese suceder a continuación.⁴⁶

Este proceso producido en tan solo diez días, queda reflejado en dos discursos del presidente estadounidense. El primero, de 1 de febrero de 2011, elogia al ejército, defiende las libertades y derechos que considera universales y reconoce tras una conversación con Mubarak la necesidad de cambios y la imposibilidad de mantener el statu quo, defendiendo la apertura de una transición y comunicando a los manifestantes que sus voces han sido oídas. El

⁴³ Véase <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/14/statement-president-events-tunisia>.

⁴⁴ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/10/07/remarks-president-obama-and-prime-minister-essebsi-after-bilateral-meeti>.

⁴⁵ Mubarak ya era mencionado en este sentido en Bush y Scowcroft, *op.cit.*, p. 61. Traub, *op.cit.*, pp. 153-171.

⁴⁶ Mann, *op.cit.*, pp. 255-269.



segundo de estos discursos cuando ya Mubarak ha renunciado, apoya la puesta en marcha de la transición y el camino a unas elecciones, defendiendo la convivencia entre religiones y reconociendo la dificultad del proceso y el apoyo estadounidense.⁴⁷

El apoyo inicial, con el paso del tiempo, quedaría diluido a raíz de los sucesivos y convulsos acontecimientos que se irían produciendo en Egipto. El asalto a la embajada de Israel, el control de los grupos yihadistas en el Sinaí o los desencuentros entre el ejército y la hermandad musulmana tras la victoria de Morsi, hasta el punto de que en octubre de 2012, en una conocida cadena de televisión en español, el presidente Obama llegaría a referirse al nuevo régimen egipcio diciendo que “no es un aliado pero tampoco un enemigo”.⁴⁸ Actitud que acabaría culminando con la aceptación del golpe de Estado producido en julio de 2013 – pero al que los líderes occidentales no se refirieron como tal dadas su posibles implicaciones– por el ejército tras las protestas contra Morsi, que dio lugar a su detención y el nombramiento de un gobierno interino, que recabaría el apoyo de Estados Unidos con la visita del enviado estadounidense Bill Burns y de la Unión Europea con la visita de Catherine Ashton.⁴⁹ La dirigente europea, pronto se ocuparía de mediar entre las partes en conflicto, en medio de las acusaciones de los hermanos musulmanes de presiones para la aceptación del golpe militar.⁵⁰

Con el paso del tiempo, la ilegalización y represión de los hermanos musulmanes por parte del ejército conduciría a unas elecciones presidenciales de 3 de junio de 2014 con baja participación en las que, de nuevo, un militar como es el general al Sisi volvería a la jefatura del Estado con el apoyo de actores regionales como Arabia Saudita o Emiratos Árabes Unidos y la aquiescencia occidental, como demostraría el restablecimiento de la cooperación militar con Estados Unidos, parcialmente suspendida tras el golpe de Estado, con uno de los actores clave del equilibrio regional.⁵¹

Probablemente el caso de mayor relevancia y el único en el que se produciría una intervención militar estadounidense fue el caso de Libia. La represión del régimen de Gadafi de las protestas, llevó pronto al desencadenamiento de una Guerra Civil y al establecimiento de una zona de exclusión aérea con la abstención en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de los BRIC y Alemania con una resolución 1973, que autorizaba “tomar todas las medidas necesarias” para acabar con el supuesto genocidio.⁵² En realidad, la iniciativa de participar en este conflicto fue europea, con Sarkozy en una posición destacada. El presidente Obama había optado por una actitud prudente de manera inicial apoyando la posición de Gates, Donilon y Brennan, según su costumbre. Sin embargo, la petición de apoyo por parte de Cameron y Sarkozy –a su vez influido por el ensayista francés Bernard Henri-Lévy-, argumentando el apoyo en guerras impopulares como Afganistán, junto con la presión de Clinton –que de manera inusual cambió de bando en el debate- que se alineó con las liberales intervencionistas Susan Rice y Samantha Power, acabaron haciendo que Obama cambiase de opinión en una alteración de los equilibrios tradicionales del proceso de toma de decisiones interno. Como resultado de dicha derrota en el debate a una intervención a la que se opuso de

⁴⁷ Véase <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/28/remarks-president-situation-egypt> y <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/02/11/remarks-president-egypt>

⁴⁸ “Disputes Between Morsi, Military, Led to Egypt Coup”, *ABC News*, 17 de julio de 2013. “Mohamed Morsi warns US it needs to change Middle East Policy”, *Daily Telegraph*, 23 de septiembre de 2012.

⁴⁹ “EU’s Ashton on surprise visit to Egypt for talks with new regime”, *Al-Arabiya*, 17 de julio de 2013.

⁵⁰ “El gobierno egipcio ordena poner fin a la protesta islamista”, *El País*, 1 de agosto de 2013.

⁵¹ “Sisi says Muslim Brotherhood will not exist under his reign”, *The Guardian*, 6 de mayo de 2014. “EEUU reanuda la ayuda militar a El Cairo”, *El País*, 28 de mayo de 2014. “Egypt declares el-Sisi winner of presidential election”, *CNN*, 4 de junio de 2014.

⁵² Recogida en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20> (2011).



manera firme, el propio Gates afirma que estuvo dispuesto a dimitir y que no lo hizo debido a la cercanía del final de su labor como secretario de Defensa.⁵³

A la hora de justificar la intervención y en su famoso discurso de 28 de marzo de 2011, los dos argumentos principales fueron la necesidad de impedir que la represión de Gadafi hiciese que el resto de dictadores se mantuviesen por la fuerza e impedir el genocidio. Rechazando las críticas de que no se pudiese intervenir en cualquier lugar, también rechaza la posibilidad de no intervenir nunca y que no siempre los intereses vitales o de seguridad pudiesen justificar la actuación dada su inexistencia en el caso libio. De igual modo y teniendo en cuenta lo sucedido en Afganistán e Irak, rechazaría tanto la presencia de tropas sobre el terreno como, supuestamente, la posibilidad de un cambio de régimen. Estos argumentos son confirmados en una carta escrita a los medios junto con Cameron o Sarkozy. Dichas justificaciones aparecen recogidas, además, en un contexto de cierta impopularidad de un nuevo conflicto, asociado a tropas estadounidenses en un Estado musulmán, tal y como se recoge en diversas encuestas.⁵⁴

Lo más interesante y contradictorio del caso es que, siendo particularmente contrario en discurso y hechos a cambios de régimen como el que la Administración Bush había producido en Irak, la idea de mencionar “todas las medidas necesarias” y de provocar el cambio de régimen para impedir el supuesto genocidio, fue suya según Mann.⁵⁵ Esta intervención daría lugar a un interesante debate en el que realistas y liberales intervencionistas se verían envueltos y donde las evocaciones a Irak salieron nuevamente a relucir por sus detractores y a Srebrenica o Ruanda por sus defensores. Autores tan relevantes como Richard Haass, Michael Scheuer, Michael Walzer, Stephen M. Walt, Michael Doyle, James Dobbins o Stewart Patrick participaron en torno a sus diferentes dimensiones sobre lo acertado o justo de la intervención o la posibilidad de poner “botas sobre el terreno”.⁵⁶ Pese a todo, el presidente estadounidense dejó la iniciativa a los europeos y limitó la presencia estadounidense a las primeras semanas del conflicto en lo que un miembro de la Administración definiría desafortunadamente “liderando desde detrás” *Leading from Behind*.⁵⁷

Tras casi seis meses de guerra se produjo la ejecución de Gadafi, que planteó ciertas dudas sobre las credenciales democráticas de los líderes rebeldes a los que se había estado apoyando, aunque Obama lo consideró una oportunidad para construir una “Libia democrática”⁵⁸ y después de grandes críticas, como las que el secretario de Defensa dedicó

⁵³ “By his Own Reckoning, One Man Made Libya a French Cause”, *The New York Times*, 1 de abril de 2011. “Obama Takes Hard Line With Libya After Shift by Clinton”, *The New York Times*, 18 de marzo de 2011. Gates, *op.cit.*, p. 522.

⁵⁴ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>

Cameron, David; Obama, Barack H. y Sarkozy, Nicolás: “Libya’s Pathway to Peace”, *The New York Times*, 14 de abril de 2011. <http://www.gallup.com/poll/148196/americans-shift-negative-view-libya-military-action.aspx>.

⁵⁵ Mann, *op.cit.* pp. xi-xx y 281-301.

⁵⁶ Dobbins James F.: “Libya Nation-Building After Qaddafi. Helping the Rebels Help Themselves”, *Foreign Affairs*, 23 de Agosto de 2011. Doyle, Michael W.: “The Folly of Protection. Is Intervention Against Qaddafi’s Regime Legal and Legitimate?”, *Foreign Affairs*, 20 de marzo de 2011. Haass, Richard N.: “The U.S. Should Keep Out of Libya”, *The Wall Street Journal*, 8 de marzo de 2011. Patrick, Stewart: “Libya and the Future of Humanitarian Interventions. How Qaddafi’s Fall Vindicated Obama and RtoP”, *Foreign Affairs*, 26 de Agosto de 2011. Scheuer, Michael: “The Zawahiri Era”, *The National Interest*, nº 115 (septiembre/octubre 2011), pp. 23-25. Walt, Stephen M.: “What Intervention in Libya tell us about the neocon-liberal alliance”, *Foreign Policy*, 21 de marzo de 2011.

Walzer, Michael: “The Case Against Our Attack on Libya”, *The New Republic*, 20 de marzo de 2011.

⁵⁷ Chesterman, Simon: “Leading From Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention After Libya”, *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, Paper 282 (1 de junio de 2011).

⁵⁸ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/10/20/remarks-president-death-muammar-qaddafi>



en su discurso de despedida a los aliados europeos por su falta de inversión en Defensa, el cambio de régimen se consumó.⁵⁹ No obstante, la labor de *Nation-Building* se dejaría en manos de los libros, fiel a la consigna de Obama de no verse envuelto en este tipo de actividad tras conflictos como los de Irak o Afganistán –*Nation-Building at Home*– y priorizar cuestiones internas.⁶⁰

Con todo, el caso libio seguiría coleando durante mucho tiempo con consecuencias negativas para la Administración Obama. Las protestas de los republicanos por no haber sido consultados a la hora de intervenir primero y el asesinato del embajador Stevens condenado en un discurso por el presidente estadounidense después⁶¹, pondría en una difícil situación a la Administración frente a los republicanos, arruinando la posibilidad de Susan Rice de ser secretaria de Estado. De igual modo, los eventos en Malí mostrarían las consecuencias de una intervención que acabaría teniendo repercusiones negativas en la seguridad y estabilidad del Sahel. Por otro lado, las potencias emergentes y en particular Rusia y China, sintiéndose ultrajadas al ejecutarse un cambio de régimen cuando se había aprobado una zona de exclusión aérea, bloquearían ulteriores intentos de participación en conflictos como Siria, distanciándose de los líderes occidentales y llegándose a afirmar en el caso de Vladimir Putin, que Rusia utilizaría en lo sucesivo el derecho de veto para impedir que Occidente provoque “cambios de régimen” en Estados que le resulten incómodos.⁶²

Los supuestos de Baréin, Siria o Yemen ilustran de manera adecuada las contradicciones de la política estadounidense y la ausencia de una estrategia regional clara. Si en el caso de Yemen, la Administración Obama presionó para lograr la salida del presidente al Saleh del país, en un contexto de crecimiento de la inestabilidad, presencia de al-Qaeda y de los ataques con aviones no tripulados o crecimiento del separatismo. En Baréin, donde los intereses de seguridad de las monarquías del Golfo y de Irán confluyen y donde la quinta flota estadounidense tiene su base, las protestas de la mayoría chií no lograron más que un respaldo verbal y relativo del gobierno estadounidense, incluso en aquellos momentos en los que Arabia Saudita y otros emiratos del Golfo enviaban tropas para sofocar la rebelión en paralelo a la preparación de la intervención en Libia, aplicando un doble estándar que no ha escapado a determinados analistas.⁶³

Distinto ha sido el caso de Siria. A diferencia de Libia, Siria posee aliados regionales y en el Consejo de Seguridad como es el caso de Irán o de Rusia, que como es bien sabido posee su base de Tartus en dicho Estado. Como Sanger manifestó de manera ingeniosa, “Rusia no estaba más dispuesta a dejar caer a Asad que Estados Unidos al rey de Baréin”.⁶⁴ Si bien en sus primeros años de mandato la Administración Obama trató de limar asperezas con un adversario tradicional de Estados Unidos e Israel en la región, la represión de las protestas condujo inicialmente a una petición de que Asad liderase una transición en el país y luego se

⁵⁹ Recogido en <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581>.

⁶⁰ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/25/weekly-address-strengthening-america-investing-home>.

⁶¹ Glennon, Michael J. (2011): “The cost of “Empty Words”. A Comment on the Justice Department Libya’s Opinion”, *Harvard National Security Journal Forum*, pp. 1-19. Ver: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/09/12/remarks-president-deaths-us-embassy-staff-libya>

⁶² “Susan Rice withdraws from consideration as secretary of State”, *CNN*, 14 de diciembre de 2012. “Looted Libyan Arms in Mali May Have Shifted Conflict’s Path”, *The New York Times*, 7 de febrero de 2013. “Putin’s Russia set against regime change in Syria”, *Reuters*, 28 de enero de 2012.

⁶³ “Amid uprising, Yemen president quits after 33 years”, *NBC News*, 23 de noviembre de 2011. Massimino, Elisa: “An intolerable status quo in Bahrein”, *The Washington Post*, 2 de diciembre de 2011. Ignatius, David: “High Stakes over Bahrein”, *The Washington Post*, 15 de marzo de 2011.

⁶⁴ Sanger, David E. (2013): *Confront and Conceal. Obama’s Secret Wars and Surprising Use of American Power*, Nueva York, Broadway Paperbacks, pp. 358-366.



retirase y, a continuación, pedir su salida del poder y apoyar de manera explícita a la oposición –que por su composición no necesariamente despierta simpatías entre todos los miembros de la Administración y muchos de sus aliados- tanto diplomáticamente como con el envío de armamento, que algunos de sus aliados regionales ya estaban haciendo llegar. La cuestión de armar o no a los rebeldes sirios suscitaría una enorme controversia interna dentro de la Administración Obama, con Hillary Clinton defendiendo la idea de armar a los rebeldes frente a la posición original del presidente. Esta discrepancia sobre la cuestión siria, sería aireada con posterioridad en los medios merced a algunas declaraciones de la ex secretaria de Estado. Las fuertes discrepancias con Rusia en este caso y después de la intervención en Libia, sin embargo, impidieron que se produjese una intervención amparada por Naciones Unidas ante la reiterada oposición tanto de Rusia como de China.⁶⁵

Los acontecimientos en Siria han servido de manera destacada para re-configurar la política exterior estadounidense hacia la región. Si en agosto de 2012 y ante las intensas presiones internas –por neoconservadores y liberales intervencionistas- y externas –Arabia Saudita e Israel- el presidente estadounidense fijó una línea roja que “podía modificar sus cálculos”. Esta no era sino la posible utilización de armas químicas por parte del régimen de Asad para reprimir a su pueblo. Cuando en agosto de 2013 un supuesto ataque con armas químicas se produce contra un suburbio de Damasco controlado por los rebeldes, estalla una crisis internacional que a punto estaría de provocar una intervención “limitada” de varios días contra el régimen.⁶⁶

Los elevados costes y riesgos de una intervención que afrontaba una intensa oposición por parte de la opinión pública estadounidense, dividió a la Liga Árabe y al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, fue rechazada por el parlamento británico y generó una tremenda controversia dentro de la Administración Obama –que internamente se había deslizado desde la posición de si armar o no a los rebeldes hasta cómo hacerlo-. Los choques entre figuras como Samantha Power y el jefe de gabinete del presidente Dennis McDonnough fueron constantes y el propio presidente pedía modificar de manera continuada a sus asesores militares los planes establecidos para la intervención. En esta ocasión y a diferencia de lo que sucedió con el caso libio, la posición de Power no triunfó en el debate interno de la Administración y ante las dudas y el único apoyo decidido de Francia a participar en la operación, el presidente remite la decisión al Congreso Estadounidense.⁶⁷

⁶⁵ Tal y como puede verse en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/18/statement-president-obama-situation-syria> y <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/02/04/statement-president-syria>. “Rusia y China vetan de nuevo la condena a Siria en el Consejo de Seguridad”, *El país*, 19 de julio de 2012. “Congressional panels approve arms aid to Syrian Opposition”, *The Washington Post*, 22 de Julio de 2013. Clinton, *op.cit.*, pp. 460-464.

⁶⁶ Kessler, Glenn: “President Obama and the red Line on Syria’s chemical weapons”, *The Washington Post*, 6 de septiembre de 2013. “Off-the-Cuff Obama Line Put the U.S.in Bind on Syria”, *The New York Times*, 4 de mayo de 2013. “La oposición denuncia cientos de muertos por gas nervioso en Siria”, *El País*, 21 de agosto de 2013. “U.S. set for Syria strike after Kerry says evidence of chemical attacks is clear”, *The Guardian*, 31 de Agosto de 2013.

⁶⁷ Sanger, *op.cit.*, p. 432. Haass, *op.cit.* “Syria Crisis: Cameron loses Commons vote on Syria action”, *BBC News*, 30 de agosto de 2013. “France’s Hollande Backs US on Syria Action”, *BBC News*, 30 de Agosto de 2013. Farwell, James P.: “Syria: Let the Locals Lead”, *The National Interest*, 22 de noviembre de 2013. Obama’s Uncertain Path Amid Syria Bloodshed”, *The New York Times*, 22 de octubre de 2013. A modo de ejemplo véase la encuesta en perspectiva comparada elaborada por Gallup en <http://www.gallup.com/poll/164282/support-syria-action-lower-past-conflicts.aspx>. “Obama wants Congress’s okay for Syria strike” *The Washington Post*, 31 de agosto de 2013. Moret, Vicente: “Parlamentos y guerra”, *Política Exterior*, vol. XXVIII, nº 156 (noviembre/diciembre 2013), pp. 138-145.



El Congreso probaría estar tan dividido como la Administración y muy condicionado por la oposición de la opinión pública. Tanto el Senado como la Cámara de Representantes se dividieron, así como los propios partidos. En el caso del Partido Republicano destacaría la oposición de Rand Paul frente a la postura sostenida por John McCain o Lindsey Graham. En esta situación Rusia aprovecharía un comentario del secretario de Estado John Kerry –uno de los grandes defensores de la intervención- para ofrecer una salida diplomática a la posible intervención, con la entrega del arsenal químico sirio a fuerzas internacionales para su destrucción y abrir el diálogo entre el régimen y la oposición en la fallida Conferencia de Ginebra. Esta solución diplomática, con el paso del tiempo mostraría ser un éxito para un régimen que ha obtenido de manera reciente ciertos avances en el campo de batalla frente a una dividida oposición –pese al apoyo recibido de actores como Arabia Saudita, Catar o Turquía- en la que los grupos moderados se ven condicionados, y en ocasiones enfrentados, a la posición más radical de los grupos yihadistas que lo integran como al-Nusra y, sobretodo, el Estado Islámico en Irak y Levante. Asad, en cambio, ha podido beneficiarse del apoyo decidido de Rusia, Irán o la milicia Hezbolá e incluso se ha permitido celebrar unas cuestionadas elecciones presidenciales a efectos de legitimar su poder. El supuesto sirio, por otro lado, generaría un enorme debate sobre las dudas que el liderazgo de un presidente estadounidense, que no hacía cumplir sus propias líneas rojas, despertaba.⁶⁸

La solución diplomática del caso sirio, conjuntamente con las negociaciones nucleares llevadas a cabo con un importante actor regional como es Irán desde la llegada al poder del presidente Rouhani, sin embargo, han permitido volver a marcar un cambio en la política exterior de la Administración o, si se quiere, un retorno a los orígenes de la misma. Si los inicios de la “Primavera Árabe” dieron lugar a discursos y evocaciones wilsonianas, materializada sobretodo pero no únicamente en la intervención libia. La creciente inestabilidad e incertidumbre regional han marcado el retorno a una política exterior realista materializada en discursos del presidente estadounidense como el que lanzó en la Asamblea General de Naciones Unidas el 24 de septiembre de 2013 donde, si bien no deja de lado completamente la defensa de la democracia y los derechos humanos o pasadas acciones como la intervención en Libia, reconoce los límites de lo que Estados Unidos puede conseguir en lo que respecta a las transformaciones regionales. Asimismo, establecerá una nueva agenda regional que su propia consejera de Seguridad Nacional, Susan Rice, deberá seguir y que se concentra en la protección de una serie de intereses vitales o estratégicos como son la garantía del flujo energético, la lucha antiterrorista o evitar tanto la proliferación como el uso de armas de destrucción masiva y las agresiones externas como sucedió en la Guerra del Golfo.⁶⁹

⁶⁸ “Vote on Syria Sets Up Foreign Policy Clash Between 2 Wings of GOP”, *The New York Times*, 2 de septiembre de 2013. “Obama Faces Barrier in His Own Party on Syria”, *The New York Times*, 4 de septiembre de 2013. “Split Senate Panel Approves Giving Obama Limited Authority on Syria”, *The New York Times*, 4 de septiembre de 2013. Golan-Vilella, Robert: “The Rand Paul Moment”, *The National Interest*, 31 de enero de 2014, en <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-rand-paul-moment-9796>. Para el citado debate véase <http://www.youtube.com/watch?v=H0YgZZ0XuHg> o Krauthammer, Charles: “The Fruits of Epic Incompetence”, *The Washington Post*, 12 de septiembre de 2013. “Critics say Obama Syria’s Deal with Putin Only Weakens U.S.; President Brushes Off “Style Points”, *The Washington Times*, 15 de septiembre de 2013. Haass, Richard N.: “America Must Stick a Course on Syria”, *Council on Foreign Relations*, 2 de septiembre de 2013, en <http://www.cfr.org/syria/america-must-stick-course-syria/p31324>. Keck, Zachary: “America is Winning the Syria’s Civil War”, *The National Interest*, 28 de enero de 2014. “El Asad escenifica sus avances bélicos en las presidenciales sirias”, *El País*, 2 de junio de 2014.

⁶⁹ “Rice Offers a More Modest Strategy for the Mideast”, *The New York Times*, 26 de octubre de 2013. El citado discurso puede verse en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>.



Este discurso, además, sería complementado por el más reciente lanzado en la Academia de West Point el 28 de mayo y que algunos analistas, de manera equivocada, han relacionado con una supuesta doctrina Obama. En dicho discurso el presidente se mostraba a sí mismo como un defensor del “excepcionalismo americano”, definido de una manera un tanto peculiar como base del respeto al derecho y las instituciones internacionales. En su discurso llega a identificar las posiciones realistas e idealistas o “intervencionistas” y a exponer los cuatro pilares del liderazgo estadounidense, de los cuales si bien resalta la importancia de la transparencia y los derechos humanos y la democracia como tercer y cuarto pilar, cabe destacar la importancia de los dos primeros. En ellos expone su concepción del uso de la fuerza, unilateral, si es necesario a la hora de defender intereses vitales y multilateral, en otros casos, como aquellas intervenciones fundamentadas en concepciones morales. Su defensa del excepcionalismo no le obsta para reconocer que el uso de la fuerza militar no lo resuelve todo. En la práctica el presidente estadounidense parece haber elegido de las dos opciones expuestas en política exterior por la primera, vinculada al realismo y ejemplificándola en la figura del presidente Eisenhower.⁷⁰

6. Conclusiones

Tal y como hemos podido observar, la política exterior de la Administración Obama hacia la región se ha ido modificando a lo largo del tiempo. Desde la intención original de buscar vías de reconciliación y diálogo con algunos de los regímenes afectados por la política de la Administración Bush y distanciarse de ésta, se pasó a apoyar de manera decidida los diferentes procesos de cambio que se iban produciendo en la región. En el discurso político, el presidente se distanció originalmente de las intenciones de su predecesor y, sobretudo, de los cambios de régimen por la fuerza y de los procesos de construcción estatal que tan caros habían resultado para la Administración Estadounidense. La intención de acercar la política estadounidense a las potencias emergentes y al Pacífico en detrimento de otras regiones como Europa, Latinoamérica o el Próximo Oriente marcaron ciertos cambios en la actitud original de la misma. Sin embargo este proyecto inicial no se pudo culminar con éxito y la “Primavera Árabe” fue una de las razones que contribuyeron a ello.

En un primer momento, la Administración Obama se veía afectada por la mala imagen de la política de su predecesor en el conjunto del mundo islámico, pero también a nivel general. Desde el principio existieron posturas tan diversas en su gabinete como las que sostuvieron el secretario de Defensa Robert Gates y la embajadora en Naciones Unidas Susan Rice pero en un origen la agenda wilsoniana de expansión de la democracia había tendido a ser dejada de lado en las votaciones, por un lado por el apoyo de Obama al sector realista de su Administración, pero también por la necesidad de distanciarse de ese idealismo wilsoniano que había dado tan malos réditos a la política estadounidense. No obstante, este idealismo nunca fue olvidado del todo pese a las advertencias de que no “impondría a nadie forma de gobierno alguna”, que utilizó en el discurso de el Cairo al referirse a la cuestión de la democracia. De igual manera, la prioridad de combatir a al-Qaeda, que culminaría con la muerte de Ben Laden y de poner fin de manera relativamente dignas a los conflictos iraquí y afgano, fueron considerados los objetivos principales. Ni siquiera las protestas producidas en Irán hicieron que la Administración se plantease un apoyo claro a las mismas.

Esta política realista mayoritaria se impuso durante estos dos primeros años hasta el estallido de las primeras revueltas. Si Túnez no había planteado un problema de calado en lo

⁷⁰ Véase el citado discurso en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-west-point-academy-commencement-ceremony>.



que respecta a los intereses vitales y estratégicos de la Administración, que no se vieron en exceso afectados por el cambio, distinta fue la cuestión en el caso de Mubarak en Egipto. Éste había sido un aliado durante mucho tiempo, que había permitido mantener con éxito una política de equilibrio regional que favorecía, no solo a los Estados occidentales, sino a algunos de sus aliados como Arabia Saudita o Israel. Las grandes cantidades de dinero que Estados Unidos ofrece a su ejército constituyen un elemento de gran influencia sobre una de las instituciones más importantes de aquel Estado. La potencial inestabilidad, junto con la concepción de un “statu quo insostenible” fueron algunas de las razones que convencieron a la Administración, no sin debate y polémica, a apoyar y presionar para obtener la renuncia de Mubarak, si bien los acontecimientos posteriores irían debilitando el apoyo a una transición truncada, por el momento, por un golpe de Estado, la ilegalización de los hermanos musulmanes y la victoria del general al Sisi.

El caso libio es uno de los más relevantes e interesantes a la hora de considerar una cierta ruptura en la política exterior de dicha Administración, al ser el único caso que devendría en una intervención militar que acabaría derrocando al régimen de Gadafi de manera similar a lo sucedido en el caso de Irak. Si bien la iniciativa en este caso fue francesa, la presión de algunos de los adversarios de Gadafi en la región, así como el temor a la consecución de un genocidio y de sus efectos en las transiciones de otros regímenes afectados por las revueltas, le hizo decidirse por la intervención. Sería uno de los pocos casos en los que el presidente alteró su comportamiento habitual, situándose en el mismo bando que los liberales intervencionistas, obteniendo una resolución que iba más allá de la zona de exclusión aérea y conseguir la expresión “utilizar todos los medios necesarios” que permitía una acción más enérgica pese a las protestas de China o Rusia. El caso, además, despertó un enorme debate en un Estados Unidos ya afectado por los eventos en Afganistán e Irak y convirtió, de nuevo, a los realistas que le habían apoyado inicialmente en críticos de la Administración, como fue el caso destacado de Brent Scowcroft o del propio Gates.

No en todos los casos la ideología liberal tuvo una importancia tan destacada como en Libia. Esta política, a menudo se ha visto afectada por enormes contradicciones y dobles estándares en el apoyo a las reformas y el caso de la península arábiga es el más destacado. Si en Yemen, en medio de una considerable crisis, las presiones de la Administración tuvieron cierto éxito al lograr la renuncia del presidente Saleh, en Baréin la represión de la dinastía reinante sobre la mayoría chií del Estado fue tratada con cierta comprensión o aquiescencia por la Administración Estadounidense, que no se pronunció de manera clara cuando las tropas saudíes entraron en el país y ayudaron a sofocar la revuelta ante la magnitud de los intereses estratégicos que tiene en el país. El apoyo a Estados autocráticos como Arabia Saudita, pese a las discrepancias en casos como Egipto, también se mantuvo intacto.

Finalmente, en el caso sirio, de manera parcial por el apoyo de aliados regionales o internacionales como Rusia o Irán, por la escasa ascendencia ante el régimen de Asad, las cuestionables credenciales democráticas de la oposición siria y el elevado coste que supondría una intervención militar en aquel Estado, impedirían una intervención directa pese al apoyo que ciertos miembros del Congreso Estadounidense, como Graham o McCain, han brindado. En estos últimos casos, la magnitud de los intereses vitales y la prudencia han predominado frente al caso libio, donde el elemento ideológico tuvo un mayor papel ante la ausencia de intereses de seguridad estadounidenses y del propio aislamiento de Gadafi.

Es preciso destacar que, pese a este apoyo inicial y a la creencia declarada en el elemento positivo de estos procesos de cambio. La actitud de la Administración se iría modificando con el paso del tiempo, para volver a mantener una cierta política de statu-quo, que acabaría superando la pasión original y el entusiasmo por la expansión de la democracia en la que, probablemente, el presidente estadounidense nunca creyó de manera incondicional.



La creciente inestabilidad regional, la guerra civil siria convertida de manera parcial en un conflicto sectario, las difíciles relaciones con los gobiernos islamistas que, de manera paulatina y pese a las profecías de los defensores de la “Primavera Árabe” iban ganado en una elección tras otra, el golpe de Estado en Egipto y los propios intereses de seguridad, harían que la antigua política realista volviera de nuevo a su curso.

A pesar de que algunos autores como Mann, parecen haber considerado la “Primavera Árabe” como un cierto momento de ruptura, similar al que la fallida operación en Somalia o el 11 de Septiembre había producido en las Administraciones de Clinton o Bush hijo, parece que el tiempo ha hecho desmentir este planteamiento. El transcurso de los acontecimientos ha ido mostrando que caso como el de Libia han sido considerados más una excepción que una regla de comportamiento dentro de dicha Administración. Estados Unidos, al igual que la UE, parecen haber aceptado sin demasiados problemas el golpe de Estado que acabó con el presidente Mursi, se han mostrado renuentes a realizar un apoyo directo y decidido a la oposición siria y han mantenido el apoyo a los gobiernos autocráticos con los que siempre mantuvieron buenas relaciones. El relato positivo de los hechos no parece haber hecho mella en la política de la Administración Estadounidense a la región en estos casos.

Ni siquiera, quitando la relevante excepción libia, ha alterado el “equilibrio ideológico” de la Administración Estadounidense, en el que los realistas han llevado tradicionalmente la voz cantante, apoyados por el propio Obama. En casos posteriores y relevantes como Baréin o Siria, hasta el momento, los liberales intervencionistas como Rice o Power no han conseguido el éxito que tuvieron a la hora de preconizar la intervención en Libia. Todo ello a pesar de algunos de los cambios producidos dentro de la Administración, con la incorporación de Chuck Hagel al Pentágono y la de Susan Rice al Consejo de Seguridad Nacional tras la retirada de Donilon o de Samantha Power a Naciones Unidas. Hasta el momento, el presidente estadounidense no ha mostrado un excesivo entusiasmo por cambios radicales en un entramado de toma de decisiones, donde él siempre ha sido el que ha llevado la voz cantante. El Kissinger de Obama, como un analista ha citado de manera ingeniosa, es el propio Obama.

Esta política exterior, no coherente, repleta de contradicciones y dobles estándares, no puede ser calificada con adjetivo alguno. Como la propia política, se adapta a los acontecimientos, los intereses, los matices y los hechos de cada Estado y lugar concreto haciendo que la Administración actúe de manera distinta, respondiendo a las exigencias de la propia realidad política que, posiblemente un Morgenthau o un Kennan, salvando casos como el de Libia, podrían haber considerado acertada. Esto es perfectamente coherente con la doctrina –o no doctrina- de un presidente estadounidense que nunca ha definido una estrategia única y clara como forma de actuar en política exterior. Si la doctrina Obama consiste en no tener doctrina, y Obama no tiene doctrina “por no ser doctrinario”, esta es precisamente la política que cabe esperar del presidente estadounidense en una región que se ha acabado convirtiendo en el principal campo de batalla de los diferentes grupos ideológicos que forman parte del paisaje de la política exterior estadounidense.

Esto sin embargo no obsta con reconocer las posibles ventajas de disponer de una doctrina o estrategia⁷¹ a efectos de hacer frente a los diferentes desafíos y la consecución de los objetivos planteados en un momento particularmente convulso, aún con las dificultades planteadas por la ausencia de un enemigo estatal que supongo una amenaza sistémica, al menos en esta región del globo. Este es, indudablemente, el punto más débil de la estrategia

⁷¹ Es necesario reconocer, en cualquier caso, la distinción conceptual entre estrategia y doctrina, entendiendo la segunda como un conjunto de convicciones que sirven de base para la acción política y siendo la segunda mucho más concreta que la primera.



defendida por el presidente estadounidense pues esta planificación permitiría afrontar y planificar de una manera más adecuada la defensa de los objetivos estratégicos y de los intereses vitales a los que el presidente estadounidense ha situado como centro de la política exterior regional.

La opción recogida en los discursos de Naciones Unidas y West Point es ampliamente coincidente con la visión planteada en este artículo. Tal y como el presidente estadounidense reconoce, la potencia norteamericana se enfrenta a una serie de desafíos regionales de naturaleza muy diversa que van desde las negociaciones en torno al plan nuclear iraní hasta combatir a los diferentes grupos terroristas, pasando por garantizar el flujo energético o, aún sin mencionarlo expresamente, contrarrestar la creciente influencia de actores como China y recuperar la “dañada” confianza de otros como Arabia Saudita o Israel. Es una política de marcado signo realista que, sin embargo, se enfrenta con otro desafío adicional como es el de compaginar los crecientes intereses que la potencia norteamericana tiene en la región de Asia-Pacífico, ejemplificado en el famoso “giro”⁷², con la de lograr la consecución de los objetivos estratégicos y los intereses vitales que Estados Unidos tiene y tendrá en un futuro cercano en el Próximo Oriente.⁷³

Esta política no ha quedado exenta de dudas y riesgos. La reciente reapertura del sempiterno conflicto entre israelíes y palestinos durante 50 días en Gaza que ha llevado a casi 2200 muertos en ambas partes a pesar de los esfuerzos estadounidenses por lograr un arreglo diplomático y está todavía pendiente de una resolución, siquiera temporal, ha desembocado en una tensión relativa con uno de sus aliados regionales más cercanos como es Israel y, de manera previsible, seguirá generando problemas aún cuando hoy en día no es ya el principal foco de inestabilidad regional.⁷⁴

Más relevantes son los acontecimientos en Irak. En uno de los países que no ha formado parte de la “Primavera Árabe”, como es el caso de Irak, la creciente inestabilidad producida desde que en diciembre de 2011 las tropas estadounidenses abandonasen dicho país, conjuntamente con la “incompetencia” atribuida al primer ministro Nuri al-Maliki y el descontento de la población suní, han generado un caldo de cultivo que ha permitido un recrudecimiento de las actividades terroristas y, a la postre, el fortalecimiento del Estado Islámico en Irak y Siria. Esta organización terrorista ha llegado a poner en evidencia con la conquista de varias ciudades del norte del país, la fortaleza de un ejecutivo central necesitado todavía de apoyos exteriores y con una legitimidad interna cuestionada por los grupos étnicos y/o religiosos minoritarios y obligado a que Estados Unidos deba replantear su estrategia para no poner en riesgo todo lo conseguido hasta ese momento. Además ha llevado a situaciones impensables a corto plazo como una negociación abierta con Irán para reconducir la situación en Irak, reconocida como necesaria incluso por destacados líderes políticos vinculados a posiciones neoconservadoras como es el senador Lindsey Graham.⁷⁵

El reciente anuncio del presidente estadounidense de bombardeos selectivos al ISIL en apoyo de las milicias kurdas sobre la base de la protección de la población civil y la necesidad de detener su avance –con las cautelas observadas en recientes pronunciamientos y la defensa

⁷² Una de las razones aducidas para el famoso giro es la del mayor equilibrio existente en el cálculo coste-beneficio, esto es, entre los costes de la presencia estadounidense en dicha región y los potenciales beneficios a obtener de la misma.

⁷³ Es interesante leer a este respecto a Pollack, Kenneth M. y Takeyh, Ray: “Near Eastern Promises. Why Washington should Focus on the Middle East”, *Foreign Affairs*, vol. 93, nº 3 (mayo/junio 2014), pp. 92-105.

⁷⁴ “¿Quién es el vencedor de la “guerra de los 50 días” entre Israel y Hamas”, *El Mundo*, 27 de agosto de 2014. “Las tensiones entre Estados Unidos e Israel, querellas de familia”, *El País*, 18 de agosto de 2014.

⁷⁵ “Los yihadistas toman Mosul y llevan el caos a Irak”, *El Mundo*, 10 de junio de 2014. “U.S. Open to Talks with Iran over Iraq”, *The Washington Post*, 16 de junio de 2014.



de que este conflicto ha de tener una solución iraquí-, el estudio de posibles acciones similares en Siria contra esta organización o el apoyo al nombramiento de Haidar al Abadi como primer ministro, han vuelto a poner de manifiesto la fragilidad de lo logrado y la imposibilidad de distanciarse de una región que aún conserva intereses de seguridad notables para la potencia norteamericana en un momento en que el este europeo y Asia Oriental demandan una mayor atención.⁷⁶

Hasta el momento el presidente estadounidense no ha logrado desarrollar una estrategia satisfactoria –originalmente planteó que “aún no tenía una estrategia” para combatir al ISIL en Siria-, lo que ha llevado a acusaciones de exceso de “prudencia” por parte de su ex secretaria de Estado Clinton y solo de manera muy reciente, tras la Cumbre de la OTAN en Cardiff se ha comenzado a montar una coalición de, al menos diez aliados occidentales a los que se añadirían algunos Estados árabes que colaborarían de manera diversa. La decisión estadounidense de no favorecer a Asad en ningún caso, optando en cambio por el entrenamiento de los miembros del Ejército Libre Sirio y el ambiguo rol de Irán, también introducen enormes incertidumbres en la situación siria que no ayudan precisamente a combatir la amenaza para la seguridad regional e incluso occidental que el ISIL supone. En el fondo, las críticas tanto de Clinton como de destacados neoconservadores como Elliott Abrams, llevan a un nuevo debate ideológico sobre la naturaleza de la política exterior estadounidense debido a las dudas que la política del presidente Obama despierta. El presidente estadounidense, que en una reciente entrevista ha considerado que armar a una oposición no profesional, dividida y fragmentada nunca fue una opción real se ve, sin embargo, amparado en el caso sirio porque las opciones defendidas por neoconservadores o liberales intervencionistas, materializadas en las Guerras de Irak de 2003 y –pese a la propia posición del presidente estadounidense de manera pública y como responsable último- de Libia en 2011, no pueden considerarse en modo alguno un modelo de éxito.⁷⁷

Partiendo de la base de la imposibilidad de la inexistencia de crítica alguna, como el caso iraquí ha demostrado. Cualquier estrategia surgida de la Administración, deberá afrontar riesgos y situaciones extraordinariamente complejas en un escenario regional de enorme inestabilidad, con la clara conciencia de los que objetivos a cumplir siempre serán limitados y, a menudo, el objetivo principal no deberá ser tanto como conseguir su cumplimiento de manera efectiva, sino de manera relativa, ocasionando el menor daño posible. Si esto se cumple este puede ser, probablemente, el mayor éxito de la visión expuesta por el presidente estadounidense, que debería ayudar de manera limitada y dentro de las opciones posibles, a reconducir una región en proceso de cambio que se encuentra en una situación incierta.

⁷⁶ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president> y “Estados Unidos muestra su apoyo a Haidar al Abadi como nuevo primer ministro de Irak”, *ABC*, 12 de agosto de 2014.

⁷⁷ “Estados Unidos forma una alianza de 10 países para combatir a los yihadistas”, *El País*, 5 de septiembre de 2014. “EEUU logra apoyo de países árabes en su campaña contra el Estado Islámico”, *Reuters*, 11 de septiembre de 2014. En lo que respecta al debate ideológico véase entre otras muchas noticias sobre el debate de la política exterior reciente de la Administración “Obama on the World. President Obama Talks to Thomas L. Friedman About Iraq, Putin and Israel”, *The New York Times*, 8 de agosto de 2014. “Hillary Clinton: ‘Failure’ to Help Syrian Rebels Led to the Rise of Isil”, *The Atlantic*, 10 de agosto de 2014. “Ten Obama Press Conference Lowlights” *The Washington Post*, 29 de agosto de 2014. Abrams, Elliott: “The Man Who Broke the Middle East”, *Politico*, 22 de junio de 2014.



LAS DISCREPANCIAS OFICIALES: LA INDEPENDENCIA DE KOSOVO Y LA RETÓRICA EN EUROPA OCCIDENTAL¹

Branislav Radeljić²

School of Social Sciences, University of East London

Resumen:

Este artículo examina los enfoques y las discrepancias oficiales que caracterizan la retórica de Europa occidental con respecto a la cuestión del estatuto de Kosovo. Desde los principios de la década de 1980, Kosovo ha sido cada vez más presente en los debates europeos, la tendencia que culminó con la intervención internacional de 1999 en la región y las negociaciones posteriores sobre su estatuto definitivo. Aunque los albaneses de Kosovo proclamaron su independencia en febrero 2008 y la mayoría de los Estados miembros de la UE decidieron reconocer Kosovo como un Estado independiente, la retórica de Europa occidental ha estado bastante dividida. Este artículo muestra que, además de cinco miembros de la UE que han decidido no reconocer Kosovo desde el principio, y por lo tanto son suficientemente potentes para afectar a su progreso, tanto a nivel local como a nivel internacional, algunos de los Estados que lo han reconocido, a pesar de haber abandonado la política de “normas antes del estatuto”, también se han esforzado por desarrollar su pleno apoyo a la provincia – una discrepancia que seguramente cuestiona el apoyo de Occidente en general por la independencia de Kosovo.

Palabras clave: La independencia de Kosovo, serbios, los albaneses de Kosovo, Unión Europea.

Title in English: "Official Discrepancies: Kosovo's Independence and Western Europe's Rhetoric"

Abstract:

This article examines approaches and official discrepancies characterising Western European rhetoric with regard to the Kosovo status question. Since the early 1980s, Kosovo has been increasingly present in European debates, culminating with the 1999 international intervention in the region and subsequent talks about its final status. Although the Kosovo Albanians proclaimed independence in February 2008 and the majority of EU Member States decided to recognise Kosovo as an independent state, Western European rhetoric has been rather divided. This article shows that in addition to five EU members who have decided not to recognise Kosovo from the very beginning, and thus are powerful enough to affect its further progress, both locally and internationally, some of the recognisers, although having abandoned the policy of “standards before status”, have also struggled to develop full support for the province – a discrepancy that surely questions the overall Western support for Kosovo's independence.

Keywords: Kosovo independence, Serbs, Kosovo Albanians, European Union.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹ La versión original de este artículo fue publicada en inglés en la revista *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 15, no. 4 (2014), pp. 431-444. El autor agradece a Andrija Daković por la traducción del texto al español.

² Branislav Radeljić es Profesor Asociado de Política Internacional en la Universidad de East London. Él es el autor de *Europe and the Collapse of Yugoslavia: The Role of Non-state Actors and European Diplomacy* (London, I. B. Tauris, 2012), y editor de *Europe and the Post-Yugoslav Space* (Farnham, Ashgate, 2013) y *Debating European Identity: Bright Ideas, Dim Prospects* (Oxford, Peter Lang, 2014).

Dirección: School of Social Sciences, University of East London, 4-6 University Way, Docklands, E16 2RD London, United Kingdom.

Email: B.Radeljic@uel.ac.uk.



1. Introducción

Desde la actuación de la OTAN en la entonces República Federal de Yugoslavia en 1999, los países occidentales en general se han inclinado a ofrecer la provincia sureña serbia de Kosovo un status de país independiente que a menudo se presenta como el único camino a seguir. Tanto los funcionarios de Bruselas y Washington han insistido en que los albaneses de Kosovo merecen tener su propio Estado, debido a las atrocidades cometidas por los dirigentes serbios en las últimas décadas. Tras la declaración unilateral de 2008 de independencia de Kosovo, la persistencia de dos expectativas opuestas dentro de la comunidad internacional – que Kosovo será reconocido tan pronto como sea posible o que nunca se convertirá en un Estado independiente – ha llevado a la creciente confusión y la decepción sobre el status final de Kosovo. El hecho de que la provincia sigue no estando “ni aquí ni allá” es capaz de afectar a su propia relevancia, así como al progreso regional, especialmente con respecto a la adhesión a la Unión Europea.

Aunque Occidente a menudo ha sido percibido por los líderes serbios como siendo pro-albanés en el tema de Kosovo, sin embargo Occidente no está unido totalmente en las discusiones sobre el status de Kosovo, su situación económica, el clima político, la pertenencia a las instituciones internacionales, las estrategias y la legislación para abordar los problemas sociales, etc. Las discrepancias que caracterizan a la retórica oficial de Europa occidental no sólo existen entre los Estados que apoyan la independencia de Kosovo y los que ponen objeciones a la misma (como es el caso en la Unión Europea, con 23 de sus Estados miembros que han reconocido el Estado de Kosovo y cinco – Chipre, Grecia, Rumania, Eslovaquia y España – que han rechazado hacerlo), sino también entre los Estados que fueron los primeros en reconocerlo.

En este artículo se muestra la existencia de la tendencia anteriormente mencionada, examinando las declaraciones oficiales e informes (sobre la situación en Kosovo y la decisión de reconocerlo) y, más precisamente, esbozando las discrepancias existentes entre los principales representantes de los Estados y sus respectivos departamentos gubernamentales (por ejemplo, en el Reino Unido, Alemania e Italia). En consecuencia, después de un breve resumen de la entrada y la presencia de Kosovo en la retórica de Europa Occidental (a través de debates en el Parlamento Europeo), el artículo se centra en los debates posteriores a 1999 y la argumentación, enfatizando en particular las discrepancias oficiales posteriores a 2008. Aparte de considerar este enfoque como muy problemático, dada su capacidad de incidir en el progreso internacional y la reputación de Kosovo, el artículo propone la realización de dos preguntas importantes: “¿Hasta qué punto los países de Europa Occidental y Europa Occidental, en general, apoyan que Kosovo sea un Estado independiente?” y “¿Cuáles son las implicaciones de este inconsistente enfoque occidental?”

2. Kosovo en la retórica de Europa Occidental

Los archivos de las instituciones de la Unión Europea ofrecen una importante colección de documentos sobre las relaciones entre la entonces Comunidad Económica Europea y la Federación Yugoslava. Sobre la base de las transcripciones disponibles de debates en el Parlamento Europeo, Kosovo fue mencionado por primera vez en 1981, a raíz de disturbios anteriores, comenzando en la Universidad de Pristina, y la escalada en los enfrentamientos armados entre los estudiantes albaneses y la policía de la provincia³. Durante el debate, un miembro del Parlamento Europeo pidió “a los Ministros de Relaciones Exteriores de los

³ Ver, por ejemplo: Artisien, Patrick F. R. & Howells, R. A.: “Yugoslavia, Albania and the Kosovo Riots”, *The World Today*, vol. 37, no. 11 (1981), pp. 419-427.



Estados miembros reunidos en la cooperación política que expresaran su preocupación al gobierno yugoslavo y presionaran para que la sección de la población albanesa de Yugoslavia tuviera garantizada la igualdad de oportunidades para el desarrollo en los ámbitos económicos, sociales, culturales y estructurales”⁴. Algunos debates posteriores también expresaron preocupaciones similares.⁵ De hecho, a finales de la década de 1980, los europeos se habían dado cuenta de las diferencias y las tensiones existentes dentro de la federación yugoslava. En Yugoslavia, las repúblicas de Eslovenia y Croacia, preocupadas por el futuro del Estado reorganizado por Tito y frustrados por la obligación de mantener a sus regiones menos desarrolladas, ya habían promovido sus propios contactos con Occidente – un proyecto que se desarrolló aún más debido a la subida de Slobodan Milošević y el creciente dominio del régimen serbio⁶. En Kosovo, cuya autonomía fue revocada en 1989 y muchos profesionales albanokosovares destituidos de sus cargos, la situación se volvió aún más compleja, induciendo una política de resistencia pacífica y la creación de instituciones paralelas no oficiales. Tras el estallido de la crisis yugoslava y las declaraciones de independencia de Croacia y Eslovenia en junio de 1991, los albaneses de Kosovo decidieron celebrar un referéndum no oficial en septiembre, para garantizar su propia independencia, y elecciones no oficiales en mayo de 1992 dando lugar a la proclamación de la República de Kosovo⁷.

Teniendo en cuenta que la participación europea en el espacio yugoslavo en la década de 1990 se centró principalmente en los sucesos de Eslovenia, Croacia y en los más problemáticos de Bosnia y Herzegovina, la cuestión de Kosovo parecía más bien marginal. El hecho de que los representantes de la Unión Europea no utilizaran los Acuerdos de Paz de Dayton de 1995 para abordar también el status de autonomía de Kosovo fue un asunto grave de preocupación entre los albaneses de Kosovo, interpretándose como un desinterés europeo en hacer frente a sus necesidades⁸. Por lo tanto, dejar sin resolver la cuestión de Kosovo representó una oportunidad para que el Ejército de Liberación de Kosovo criticase e hiciera caso omiso de la doctrina pacifista de la Liga Democrática de Kosovo – un enfoque que generó una serie de enfrentamientos entre albaneses locales y fuerzas serbias. La falta de un enfoque impulsado por el grupo pro bono Public International Law and Policy, a finales de 1998 (que sugería comenzar con una soberanía intermedia, que se caracterizaba por una reducción gradual de control serbio sobre la provincia de Kosovo, que a su vez permitiría a la población local adquirir autoridad soberana, capaz de proteger los intereses legítimos de la minoría serbia, y terminar con un referéndum sobre la independencia y la búsqueda de reconocimiento internacional) y la escalada del conflicto en enero de 1999 (cuando las fuerzas serbias cometieron un crimen contra la humanidad por la muerte de más de cuarenta civiles en la aldea de Račak, en el centro de Kosovo)⁹ eran indicadores claros de que iba a requerirse

⁴ Parlamento Europeo, “Motion for a resolution”, 2 de julio de 1981, Bruselas, Los archivos históricos de las instituciones de la UE.

⁵ Parlamento Europeo, “Debates of the European Parliament: Yugoslavia”, 8 de marzo de 1983, Bruselas, Los archivos históricos de las instituciones de la UE; Parlamento Europeo, “Resolution on the situation in Kosovo”, 13 de abril de 1989, Bruselas, Los archivos históricos de las instituciones de la UE.

⁶ Radeljić, Branislav (2012): *Europe and the Collapse of Yugoslavia: The Role of Non-State Actors and European Diplomacy*, London and New York, I. B. Tauris.

⁷ Krieger, Heike (ed.) (2001): *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 522.

⁸ Laakso, Liisa: “A Capability-Implementation Gap in the Making? Multi-Level Governance and European Crisis Management”, en Walzenbach, Günter P. E. (ed.) (2006): *European Governance: Policy Making between Politicization and Control*, Aldershot, Ashgate, pp. 147-165; 152; Sell, Louis (2002): *Slobodan Milošević and the Destruction of Yugoslavia*, Durham, Duke University Press, p. 274; Toje, Asle (2008): *America, the EU and Strategic Culture: Renegotiating the Transatlantic Bargain*, Oxon, Routledge, p. 52.

⁹ Ver, por ejemplo: Bideleux, Robert & Jeffries, Ian (2007): *The Balkans: A Post-Communist History*, Oxon, Routledge, p. 542; Gordy, Eric (2013): *Guilt, Responsibility and Denial: The Past at Stake in post-Milošević*



algún tipo de participación externa. En este punto, Occidente había llegado a ser plenamente consciente de su fracaso en la prevención en un primer momento, y luego en hacer frente a las consecuencias del genocidio de Srebrenica en 1995 y la división artificial de Bosnia y Herzegovina. Según Joschka Fischer, entonces ministro de Exteriores alemán, actuar cortésmente con los funcionarios de Belgrado sólo conduciría a más fosas comunes, por lo que afirmó que el uso de la fuerza debía ser considerado: “Yo no soy amigo de usar la fuerza, pero a veces es un medio de último recurso. Así que estoy dispuesto a usarlo si no hay otra vía de solución. Si las personas están siendo masacradas, no se puede murmurar diciendo que no existe un mandato. Hay que actuar”¹⁰. Este punto de vista fue aprobado e incluso llegó a hacerse oficial cuando la Secretaria de Estado de EE.UU., Madeleine Albright participó en las conversaciones de paz de Rambouillet, que tenían como finalidad la negociación de un acuerdo entre las dos partes enfrentadas, y subrayó: “Déjenme decirles que si las conversaciones fracasan porque los serbios no dicen ‘Sí’, tendremos que bombardear. Si las conversaciones fracasan debido a que los albaneses no dicen ‘Sí’, no vamos a ser capaces de apoyarlos y, de hecho, tendremos que cortar toda la ayuda que están recibiendo desde el exterior”¹¹.

La literatura existente sobre la guerra de Kosovo de 1999 se ha centrado en todo tipo de aspectos, incluyendo el contexto general¹², la legalidad y las consecuencias de la participación de la OTAN en 1999¹³, las posiciones post-intervencionistas¹⁴, y la proclamación de la independencia y el reconocimiento internacional¹⁵. Sin embargo, los más recientes relatos han

Serbia, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, p. 7; Kritsiotis, Dino: “The Kosovo Crisis and NATO’s Application of Armed Force Against the Federal Republic of Yugoslavia”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49, no. 2 (2000), pp. 330-359.

¹⁰ Fischer citado en Cohen, Roger: “Germany’s Pragmatic Ex-Radical Thinks Globally”, *The New York Times*, 28 de enero de 1999, en <http://www.nytimes.com/1999/01/28/world/germany-s-pragmatic-ex-radical-thinks-globally.html>.

¹¹ *War in Europe: A Documentary* (2000).

¹² Bieber, Florian & Daskalovski, Židas (eds.) (2005): *Understanding the War in Kosovo*, London, Frank Cass; Buckley, Mary & Cummings, Sally. N. (eds.) (2001): *Kosovo: Perceptions of War and its Aftermath*, New York, Continuum; Judah, Tim (2002): *Kosovo: War and Revenge*, New Haven, Yale University Press; Kostovicova, Denisa (2005): *Kosovo: The Politics of Identity and Space*, Oxon, Routledge; Mertus, Julie A. (1999): *Kosovo: How Myths and Truths Started a War*, Berkeley, University of California Press; Phillips, David L. (2012): *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and US Intervention*, Cambridge, The MIT Press.

¹³ Croft, Catherine & Williams, Paul R.: “Was the Former 1999 NATO Intervention an Illegal War against the Former Republic of Yugoslavia?”, en Di Lellio, Anna (ed.) (2006): *The Case for Kosova: Passage to Independence*, London and New York, Anthem Press, pp. 121-128; Falk, Richard A.: “Kosovo, World Order and the Future of International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 93, no. 4 (1999), pp. 847-857; Glennon, Michael J.: “The New Interventionism: The Search for a Just International Law”, *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 3 (1999), pp. 2-7; Steinberg, James B.: “A Perfect Polemic: Blind to Reality on Kosovo”, *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 6 (1999), pp. 128-133; Wedgwood, Ruth: “NATO’s Campaign in Yugoslavia”, *The American Journal of International Law*, vol. 93, no. 4 (1999), pp. 828-834.

¹⁴ Bacevich, Andrew J. & Cohen, Eliot A. (eds.) (2001): *War over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*, New York, Columbia University Press; Bellamy, Alex J. (2002): *Kosovo and International Society*, Basingstoke, Palgrave Macmillan; Daalder, Ivo H. & O’Hanlon, Michael E. (2000): *Winning Ugly: NATO’s War to Save Kosovo*, Washington, The Brookings Institution; Ker-Lindsay, James (2009): *Kosovo: The Path to Contested Statehood in the Balkans*, London and New York, I. B. Tauris; Lambeth, Benjamin S. (2001): *NATO’s Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment*, Santa Monica, RAND; Latawski, Paul & Smith, Martin A. (2003): *The Kosovo Crisis and the Evolution of Post-Cold War European Security*, Manchester, Manchester University Press; Tomuschat, Christian (2002): *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International; van Ham, Peter & Medvedev, Sergei (eds.) (2002): *Mapping European Security after Kosovo*, Manchester, Manchester University Press.

¹⁵ Borgen, Christopher J.: “Advisory Opinion, Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo”, *International Legal Materials*, vol. 49, no. 5 (2010), pp. 1404-1440; Hilpold, Peter (ed.) (2012): *Kosovo and International Law: The ICJ Advisory Opinion of 22 July 2010*, Leiden, Brill; Perritt, Henry H. (2011): *The Road to Independence for Kosovo: A Chronicle of the Ahtisaari Plan*,



hecho caso omiso de las consecuencias de las discrepancias que caracterizaron la retórica oficial de Europa Occidental. La actual falta de posición común entre los Estados miembros de la UE no sólo desafía las relaciones entre ellos, sino que también proporciona a las autoridades serbias una impresión o, más precisamente, la ilusión de que el caso de Kosovo podría tomar una dirección completamente diferente y terminar de forma favorable, como parte constitutiva de Serbia o, menos deseable, pero aún mejor que la independencia, como una provincia que se dividió entre los serbios y los albaneses de Kosovo. Además, varios departamentos gubernamentales de los países de Europa occidental que apoyan firmemente la independencia de Kosovo, han contribuido a una mayor complejidad general proporcionando a menudo información altamente desacreditativa sobre Kosovo que a su vez estimula toda una serie de preguntas con respecto al diseño de las políticas de la UE.

3. De las “pautas de referencia antes de status”¹⁶ a un status sin pautas de referencia

Consciente de los posibles problemas que iba a traer consigo la puesta en práctica de la Resolución 1244, adoptada en junio de 1999, el Consejo de Seguridad de la ONU dio la bienvenida a “la labor iniciada por la Unión Europea y otras organizaciones internacionales para desarrollar un enfoque integral para el desarrollo económico y la estabilización de la región afectada por la crisis de Kosovo, incluida la aplicación de un Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa, con amplia participación internacional a fin de fomentar la promoción de la democracia, la prosperidad económica, la estabilidad y la cooperación regional”¹⁷. Tal como aconteció, la UE convenció a la comunidad internacional para participar en el Pacto de Estabilidad, puso en marcha la Agencia Europea de Reconstrucción en 2000 e introdujo el Proceso de Estabilización y Asociación en el año 2001. La tarea principal de estas iniciativas fue hacer frente a la inestabilidad en los Balcanes y proporcionar un marco para la estabilización y el desarrollo futuro de la región.

En ese momento, Javier Solana, Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, recordó a los albaneses de Kosovo que su independencia no estaba en el orden del día y que, técnicamente, Kosovo seguía siendo parte de Yugoslavia. Sostuvo que la función central de la presencia internacional era establecer las pautas de referencia primero y luego discutir el status final¹⁸. Sin embargo, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), establecida por la Resolución 1244, no logró unificar los estándares políticos. El diálogo entre la UNMIK y las instituciones de Kosovo no fue productivo. Por ejemplo, el nombramiento de los jueces internacionales resultó insuficiente debido a las constantes presiones y amenazas que se derivaban de los extremistas en un ambiente predominantemente albanés, no estando dispuestos a cooperar en la búsqueda de los autores de delitos por motivos étnicos; de acuerdo con un informe posterior, sólo había 15 jueces internacionales y 10 fiscales internacionales que prestaban servicios en el sistema de

Cambridge, Cambridge University Press; Summers, James (ed.) (2011): *Kosovo: A Precedent? The Declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers; Weller, Marc (2009): *Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence*, Oxford, Oxford University Press.

¹⁶ Traducción de “Standars before Status”.

¹⁷ Naciones Unidas, United Nations Security Council Resolution 1244, 1999, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.

¹⁸ Radeljić, Branislav: “Europe and the Post-Yugoslav Space: From Intervention to Integration”, en Radeljić, Branislav (ed.) (2013): *Europe and the Post-Yugoslav Space*, Farnham, Ashgate, pp. 1-32, p. 24.



justicia local que solo era capaz de hacer frente a sólo el tres por ciento de los casos penales¹⁹. Además, como se había advertido a nivel internacional, “el cambio constante y la experiencia del personal en puestos clave socavaron la continuidad e interrumpieron la actuación en iniciativas claves”²⁰.

Los dos aspectos que cuestionaban seriamente la simpatía general occidental por la independencia de Kosovo en este período incluyeron el enfoque de “las pautas de referencia antes del status”, inaugurado por el tercer jefe de la UNMIK, Michael Steiner de Alemania²¹, aprobado por la UE y bien recibido por las autoridades serbias, y las expectativas que se perfilaron durante la Cumbre UE-Balcenes en Salónica, en junio de 2003, que se esperaba evaluase el potencial de la región y su futuro europeo. Aunque la política de “pautas de referencia antes del status” cubrió una amplia gama de temas, que iban desde el establecimiento de las instituciones democráticas y el Estado de derecho al desarrollo de la economía de mercado y el diálogo con las autoridades de Belgrado, su esencia “fue que exigía a las instituciones de autogobierno de Kosovo que demostrasen que estaban dispuestas y eran capaces de proteger los derechos de todas las comunidades étnicas de Kosovo, y tenían la capacidad para actuar de una manera civilizada”²². Poco después, la Cumbre UE-Balcenes en Salónica, al tiempo que señaló que el futuro de los Balcanes está en la Unión Europea, subrayó que esa condición sólo sería posible tras el cumplimiento de los mismos criterios utilizados para los Estados de Europa Central²³. El hecho de que en este momento los europeos habían comenzado a reemplazar el papel dominante de Estados Unidos en los Balcanes fue percibido de forma bastante general por los albaneses de Kosovo como la intención europea de suspender cualquier debate político sobre el status final de Kosovo y, lo que es más preocupante, como el apoyo a la posición de Serbia con respecto al status de Kosovo. Creyeron que la autonomía que habían conseguido como resultado de la Resolución 1244 era, de hecho, muy limitada²⁴; y que, a pesar de que tuvieron lugar elecciones e Ibrahim Rugova, líder de la Liga Democrática de Kosovo, fue elegido presidente de Kosovo, lo que los albaneses realmente habían conseguido era una ilusión de autonomía²⁵.

Una vez que la UE hubo incrementado su presencia, se había creado una expectativa general de que la UE jugaría un papel central en los intentos que determinan el estatuto futuro de Kosovo. Como sus representantes acordaron, todo el proceso se basa en los siguientes principios clave: “Kosovo no debe volver a la situación anterior a marzo de 1999 y Belgrado y Pristina deben avanzar hacia la integración euroatlántica; El status de Kosovo debe basarse en la diversidad étnica, la protección de las minorías, la protección del patrimonio cultural y religioso, y mecanismos eficaces de lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo; la solución del status de Kosovo debe reforzar la seguridad y la estabilidad regional; por

¹⁹ Hartmann, Michael E.: “International Judges and Prosecutors in Kosovo: A New Model for Post-Conflict Peacekeeping”, *USIP Special Report*, 13 de octubre de 2003, en <http://www.usip.org/publications/international-judges-and-prosecutors-in-kosovo-new-model-post-conflict-peacekeeping>.

²⁰ International Crisis Group, “Two to Tango: An Agenda for the New Kosovo SRS”, *Europe Report*, no. 148 (3 de septiembre de 2003), en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/kosovo/148-two-to-tango-an-agenda-for-the-new-kosovo-srsg.aspx>.

²¹ Steiner, Michael: “Speech to Donors’ Conference”, Bruselas, 5 de noviembre de 2002, en <http://www.unmikonline.org/press/2002/pressr/pr864.htm>.

²² Ante, Arta (2010): *State Building and Development: Two Sides of the Same Coin? Exploring the Case of Kosovo*, Hamburg, Disserta Verlag, p. 150.

²³ Consejo: “EU-Western Balkans Summit”, Thessaloniki, 21 de junio de 2003, en <http://www.eu2003.gr/en/articles/2003/6/23/3135/index.asp>.

²⁴ Mehmeti, Leandrit I.: “Democratization in Kosovo: The Role of International Institutions”, en Radeljić, Branislav (ed.) (2013): *Europe and the Post-Yugoslav Space*, Farnham: Ashgate, pp. 183-209, pp. 197-198.

²⁵ Gallagher, Tom (2005): *The Balkans in the New Millennium: In the Shadow of War and Peace*, London and New York, Routledge, p. 154.



consiguiente, no debe haber ningún cambio en el actual territorio de Kosovo (es decir, no partición de Kosovo y no unión de Kosovo con cualquier país o parte de otro país tras la resolución del status de Kosovo); cualquier solución debía ser plenamente compatible con los valores y las normas europeas y contribuir a la realización de la Perspectiva Europea sobre Kosovo y la región; Kosovo seguirá necesitando una presencia internacional civil y militar”²⁶. La decisión de la UE de mostrar su posición apoyándose en numerosas obligaciones sólo sirvió para irritar aún más a las partes en conflicto. Sus dirigentes consideraron que la confianza entre ellos y la UE estaba perdiendo fuerza y que, mientras los albaneses de Kosovo tenían que tratar de deshacerse de la política de “pautas de referencia antes del status”, los serbios estaban resucitando sus sentimientos nacionalistas, lo que conducía al deterioro de la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y la suspensión de las negociaciones de adhesión con la UE en mayo de 2006.

La promoción de “pautas de referencia antes del status”, a pesar de ser un intento ambicioso, fue completamente erosionada y abandonada después de los disturbios de mediados de marzo de 2004, y reemplazada con un Plan de Aplicación de las Normas, con un enfoque particular en la economía, estado de derecho y el diálogo entre Belgrado y Pristina. La comunidad internacional, mientras se colocaba entre las dos partes enfrentadas, entendía que las pautas de referencia no se podrían cumplir en el corto plazo, y, además, que la falta de status y de seguridad en Kosovo estaba afectando a toda la región de los Balcanes. Como un autor explicó, “desde el final del conflicto de Kosovo en el verano de 1999, la comunidad internacional ha lidiado con un dilema. No hay perspectivas de una estabilidad verdaderamente sostenible en la región, mientras el status de Kosovo no haya sido resuelto. Al mismo tiempo, abordar esta cuestión en sí misma presenta riesgos considerables para la estabilidad. Si la comunidad internacional aborda la cuestión del status sin la preparación adecuada, el resultado podía ser un punto muerto en el mejor de los casos y un enfrentamiento en el peor. Si se esperaba demasiado tiempo los elementos inestables que seguían persistiendo en el territorio, en particular, la impaciencia de la población de Kosovo, la persistente crisis económica y las relaciones aún tensas entre las comunidades étnicas bien podrían conducir a una nueva crisis”²⁷.

Si analizamos las posiciones existentes en el momento, podemos afirmar que la comunidad internacional o, más precisamente, la Unión Europea, que a menudo se presentaba como un actor que había acumulado una gran destreza y conocimientos en toda la década de 1990, fomentando la integración de los Estados de Europa Central en sus estructuras. Al basarse en esta experiencia, el gobierno de Bruselas siguió insistiendo en los procesos de democratización y europeización, lo que para la gente del lugar, dado que el status de la provincia estaba pendiente, no tenía importancia alguna. En pocas palabras, la brecha entre los deseos promovidos a nivel internacional y las necesidades reales no podría dar lugar a las reformas estructurales, la prosperidad económica y el empleo, a pesar de que se reconoce ampliamente como una poderosa fuerza motivadora para la futura adhesión a la UE; en cambio, la provincia continuó conservando su imagen de agujero negro en los Balcanes, extremadamente corrupto e implicado en el crimen organizado transnacional. Con estos aspectos en mente, no es de extrañar que la literatura inmediatamente posterior a la crisis de Kosovo ha tendido a presentar el caso de Kosovo como una verdadera prueba para la UE, de la que se esperaba que proporcionase a la parte albanesa nada que no fuera la plena

²⁶ Consejo: “Summary Note on the Joint Report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on the Future EU Role and Contribution in Kosovo”, 14 de junio de 2005, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/85228.pdf.

²⁷ Lehne, Stefan: “Has the ‘Hour of Europe’ Come to Last? The EU’s Strategy for the Balkans”, en Batt, Judy (ed.) (2004): *The Western Balkans: Moving On*, Paris, Institute for Security Studies, pp. 111-124, p. 116.



independencia de Kosovo y resolver la consecuente frustración serbia: “Es difícil ver qué participación en los asuntos de Kosovo, si existe alguna, quedaba a las autoridades de Belgrado. Si es posible mantenerla dentro de Serbia, solo puede ser por medio de una nueva versión de autonomía que permite a la provincia autónoma obtener la mayor parte de la sustancia de la independencia sin conseguir el status formal de reconocimiento diplomático y ser miembro de la ONU. Implica también que las fuerzas armadas del Estado al que están unidos, no tendrán acceso al territorio de la minoría”²⁸.

La retórica oficial de Europa occidental presentó las infames conversaciones de Viena de finales del 2005 como si tuvieran como objetivo resolver el status final de Kosovo²⁹. Como la descentralización era considerada capaz de proporcionar mecanismos de protección de las minorías, los mediadores internacionales decidieron que el proceso de negociación entre los representantes serbios y albaneses de Kosovo debía comenzar con el tema de la descentralización – un paso importante, dado el fracaso anterior de un proyecto piloto para la creación de nuevos municipios en ciertas áreas con mayoría serbia³⁰. La reunión de enero de 2006 que siguió fue un completo fracaso; como se observa después, “ninguna de las partes había cedido una pulgada”, lo que significa que “las agencias de ayuda se preparan para la opción menos mala – otro éxodo de los serbios”³¹. En febrero, los mediadores no fueron capaces de reconciliar las posiciones de las dos partes sobre la cuestión de las reformas de los gobiernos locales; mientras que el lado serbio insistió en que la descentralización del gobierno se debe iniciar lo más pronto posible, los delegados de Kosovo mantuvieron que esto era posible sólo después de determinar el status de Kosovo. Durante una ronda aún más difícil de marzo, las partes continuaron con sus puntos de vista dispares sobre descentralización del gobierno en Kosovo. Hablaron de los problemas de la financiación comunitaria, la cooperación entre las comunidades y las relaciones de las comunidades serbias con Serbia. Además, el equipo serbio sugirió que las comunidades serbias debían financiarse, además de por los ingresos por impuestos locales, con cargo al presupuesto nacional de Serbia, mientras que los albaneses sostuvieron que tal arreglo financiero, al igual que cualquier otro tipo de ayuda extranjera, podría entrar en Kosovo sólo a través de gobierno central.

Los intercambios subsiguientes de puntos de vista se centraron en las fronteras comunes, instalaciones religiosas, las relaciones de propiedad, los problemas económicos, así como la necesidad de una presencia internacional después de la determinación del status de Kosovo. Aún así, las dos partes no quisieron cambiar sus posiciones adoptadas inicialmente. Por ejemplo, el primer ministro serbio, Vojislav Kostunica, subrayó que “la existencia de Kosovo y Metohija como parte de Serbia y la existencia del pueblo serbio en Kosovo son los objetivos clave de la participación de Serbia en las conversaciones políticas sobre el futuro estatuto de esa región”, y que cualquier decisión sobre Kosovo “debe hacerse dentro de Serbia, en el marco de la gran autonomía de Kosovo y Metohija dentro de Serbia, mientras que cualquier otra decisión – ya sea descentralización del poder o el status de autonomía – son sólo sus especificaciones”³². Sin embargo, Kostunica afirmó que el gobierno serbio estaba

²⁸ Dent, Martin: “Lessons of Kosovo”, en Waller, Michael, Drezov, Kyril & Gökay, Bülent (eds.) (2001): *Kosovo: The Politics of Delusion*, London, Frank Cass, pp. 120-130, p. 124.

²⁹ Ver: Weller, Marc: “The Vienna Negotiations on the Final Status of Kosovo”, *International Affairs*, vol. 84, no. 4 (2008), pp. 659-681.

³⁰ UNDP, “Early Warning Report: Kosovo”, no. 12 (2006), en http://www.kosovo.undp.org/publications/ews12/ewr12_eng.pdf.

³¹ Hundley, Tom: “Wary Serbs Watch Deadlocked Talks on Kosovo’s Independence”, *Chicago Tribune*, 10 de junio de 2006, en http://articles.chicagotribune.com/2006-06-10/news/0606100075_1_albanians-kosovo-independence.

³² “Vienna Talks: Albanians Don’t Hurry to Recognise the Rights of Serbs in Kosovo”, *Regnum*, 29 de marzo de 2006, en <http://www.regnum.ru/english/613129.html>.



dispuesto a llegar a un compromiso en cierta medida y por lo tanto proporcionar a la provincia de Kosovo, “una gran autonomía - algo entre la independencia y la autonomía europea estándar”. Por el contrario, el presidente de Kosovo, Fatmir Sejdiu, expresó la esperanza de su delegación “de que el proceso iniciado en Viena se terminaría rápidamente y con éxito para que este año [2006] se convirtiese realmente en un año para determinar el status de Kosovo de conformidad con la voluntad del pueblo – que es la independencia”³³.

El resultado de las costosas y largas conversaciones de Viena, lo que podría haberse previsto cuando se hizo evidente que las partes involucradas no estaban dispuestas a transigir, confirmaron la pertinencia de algunos argumentos ofrecidos anteriormente que indican que una plena independencia de Kosovo no podía ser negociada, sino solo impuesta³⁴. Sin embargo, la retórica de Europa Occidental en el momento – la decisión de Solana y de Rehn de lanzar una nueva misión, en virtud de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, para proporcionar apoyo a Kosovo y asistencia en la realización de las reformas necesarias – presentó a los europeos como interesados en la estabilización de la provincia y en la mejor preparación para su status futuro, mientras esperaban que las autoridades serbias se centrasen en el progreso en las negociaciones de adhesión a la UE en lugar de preservar Kosovo dentro de las fronteras serbias. El problema fue que la administración de Bruselas, si bien decidió ignorar la política lanzada por Alemania de “pautas de referencia antes de status”, siguiendo adelante con la cuestión del status de Kosovo, no realizó ninguna oferta sustancial o, hablando con más propiedad, no ofreció ninguna indemnización compensatoria a la parte serbia, sino que continuó con su política de condicionalidad.

4. 2008: Proclamación de la independencia y período posterior

La declaración de independencia de Kosovo en 2008 no debe ser percibida como una gran sorpresa, sobre todo teniendo en cuenta que varios miembros de la elite política post-Milošević de Serbia, entre ellos el primer ministro posterior Zoran Djindjić, y algunos de sus seguidores más cercanos, hablaban de la provincia de Kosovo como de facto independiente y que Serbia tenía que centrarse en sí misma, es decir, de seguir adelante con los procesos de democratización y europeización. Sin embargo, la declaración fue inmediatamente cuestionada por el liderazgo de Serbia, lo que resulta en una solicitud oficial al Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) para que emitiera una opinión consultiva sobre si la declaración unilateral de independencia de Kosovo era conforme al derecho internacional. Tanto la declaración y la consiguiente opinión del tribunal de que la iniciativa Kosovo-Albanesa en realidad no violaba el derecho internacional alentó la proliferación de una literatura inquieta por los aspectos legales y, de tanto o más importancia, por las implicaciones para el sistema internacional y los futuros intentos secesionistas³⁵. Como señala correctamente un estudio, “el fallo del TIJ que constituye un as en las manos de los dirigentes políticos de Kosovo en su búsqueda del pleno reconocimiento de su independencia. También es un alivio para los Estados que han reconocido hasta ahora la independencia de Kosovo. Pero no hay señales

³³ *Ibid.*

³⁴ Oberg, Jan & Mitić, Aleksandar, “Kosovo: Many Options but Independence”, 2005, en http://www.transnational.org/pressinf/2005/pi228_Oberg_Mitic_Kosovo.html.

³⁵ Borgen, Christopher J.: “Advisory Opinion, Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo”, *International Legal Materials*, vol. 49, no. 5 (2010), pp. 1404-1440; Fierstein, Daniel: “Kosovo’s Declaration of Independence: An Incident Analysis of Legality, Policy and Future Implications”, *Boston University International Law Journal*, Issue 26 (2008), pp. 417-442; Hilpold, Peter (ed.) (2012): *Kosovo and International Law: The ICJ Advisory Opinion of 22 July 2010*, Leiden, Brill; Vidmar, Jure: “International Legal Responses to Kosovo’s Declaration of Independence”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42, no. 3 (2009), pp. 779-851.



aún de que vaya a convencer a los otros Estados del sistema internacional que hasta ahora se han negado a reconocer a Kosovo”³⁶.

En toda la UE, una gran mayoría de sus Estados miembros se apresuraron a reconocer la nueva República autoproclamada de Kosovo. Para empezar, el Reino Unido ignoró totalmente su posición adoptada anteriormente “describiendo las pautas de referencia para Kosovo como la única forma de avanzar hacia el status final”, aclarando que “no había nada automático en el proceso. Si Kosovo hiciese los avances necesarios en el cumplimiento de las normas, se pasaría a la siguiente etapa. Pero si no, tendría que someterse a un nuevo examen”³⁷. Aunque las conversaciones relacionadas con las pautas de referencia habían desaparecido y el gobierno británico apoyaba abiertamente la creación de un nuevo Estado, algunos de sus departamentos han continuado ofreciendo planteamientos más negativos sobre Kosovo, lo que genera claramente un dilema con respecto a la orientación general del Reino Unido respecto a la cuestión de Kosovo. Por ejemplo, la sección de la Oficina de Relaciones Exteriores y de la Commonwealth sobre los viajes y estancias en el extranjero advierte a los potenciales viajeros a Kosovo que la situación es “tensa”, caracterizada por “un riesgo subyacente de terrorismo” e “incidentes esporádicos de violencia armada y explosiones de vehículos en las principales ciudades que por lo general están vinculados con el crimen organizado”³⁸. Sin embargo, en caso de que todavía decidiesen ir allí, deben tratar de evitar Leposavić, Zvečan, Zubin Potok y la parte norte de la ciudad de Mitrovica, por lo tanto, las zonas dominadas por serbios, “debido a la violencia ocasional que existe allí”³⁹. La opinión de la Oficina de Relaciones Exteriores corresponde en gran medida a la ofrecida por la Red24, un grupo de gestión de riesgos de seguridad global con sede en Londres, lo que sugiere “un alto grado de precaución” cuando se viaja a Kosovo, criticando el nivel existente de delincuencia organizada: “La corrupción y el mercado negro son actividades frecuentes en Kosovo, con los sindicatos del crimen bien establecidos dedicados a oficios lucrativos de narcóticos y armas, así como la trata de personas. La imposibilidad de establecer el imperio de la ley durante la transición del país a la independencia ha permitido a estos sindicatos desarrollar vínculos y entrar en colusión con las empresas comerciales legítimas, e incluso las principales instituciones del Estado y los titulares de cargos públicos. También hay fuertes conexiones entre los líderes del crimen organizado y la gran diáspora albanesa en otras partes del mundo, especialmente en la vecina Albania”⁴⁰.

Al igual que los británicos, el gobierno alemán, a pesar de una conciencia clara de la escala de las actividades del crimen organizado y su efecto perjudicial en la estabilización de Kosovo después de 1999⁴¹, abandonó la idea de las pautas de referencia y se apresuró a reconocer la provincia sureña de Serbia como un Estado independiente. Al igual que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, el Consejo de Asuntos Exteriores de Alemania Federal ha proporcionado casi la misma descripción y consejo a los viajeros potenciales o incluso los inversores, advirtiéndoles de que Kosovo es un país con muchas armas en manos privadas que se utilizan con facilidad, aunque, como se ha subrayado, no en

³⁶ Noutcheva, Gergana (2012): *European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession: Conditionality, Legitimacy and Compliance*, Oxon, Routledge, p. 108.

³⁷ Naciones Unidas, “Implementing ‘Standards before Status’ Policy Core Political Project for UN Kosovo Mission”, Security Council told, *Press Release*, 6 de febrero de 2004, SC/7999.

³⁸ Foreign and Commonwealth Office, “Kosovo”, 2013, en <http://www.fco.gov.uk/en/travel-and-living-abroad/travel-advice-by-country/europe/kosovo>.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ “Kosovo: Country Intelligence”, *Red24*, 2013, en <http://www.red24.com/members/intelligence/kosovorepublic.php>.

⁴¹ Institut für Europäische Politik, “Operationalisierung von Security Sector Reform (SSR) auf dem Westlichen Balkan – intelligente/kreative Ansätze für eine langfristig positive Gestaltung dieser Region”, 2007. Berlin, IEP.



contra de los extranjeros⁴². A lo que se añade la comprensión oficial italiana de la situación en Kosovo que es muy similar a las dos anteriores, dejando la impresión de que casi se debe evitar ir a Kosovo⁴³.

En contraste con los citados Estados miembros de la UE, que han reconocido a Kosovo, pero se han mantenido bastante reservados sobre su arreglo definitivo y el progreso futuro, hay cinco miembros que han rechazado seguir la tendencia post-febrero 2008 de reconocer la independencia de Kosovo. Por ejemplo, Rumanía ha decidido permanecer firme y no poner en peligro su retórica inicial, defendiendo que “el Consejo de Seguridad no debería considerar dar un estatuto futuro de la provincia hasta que se hiciesen efectivos los estándares estipulados en la comunidad internacional. Las normas no eran meros puntos de referencia técnicos; constituían la medida de la transformación de Kosovo en una zona que ofrece seguridad y oportunidades para todos sus habitantes y en un área que ya no era una amenaza para la estabilidad regional. Lo que estaba en juego no era el status de una provincia, sino el de todos y cada uno de los miembros de su población”⁴⁴.

Así, desde la perspectiva actual, es posible argumentar que la introducción y posterior abandono de la política de “las pautas de referencia antes del status” han generado una serie de cuestiones desconcertantes, tanto en la UE como a nivel local. En primer lugar, una política de este tipo subraya la existencia de incoherencias en la perspectiva global de la UE, dejando espacio para especulaciones de cómo y por qué ha sido imposible hablar con una sola voz. A pesar de que la mayor parte de los distintos gobiernos de los Estados miembros de la UE han reconocido a Kosovo, los Informes de Progreso de la UE posteriores a 2008 han retratado a Kosovo como extremadamente problemático – un aspecto que cuestiona de forma evidente el enfoque de los Estados que le han reconocido a nivel individual. Como uno de los informes observó, “Kosovo tiene que seguir avanzando en el establecimiento y la consolidación del Estado de Derecho y tiene que mejorar el funcionamiento y la independencia de su poder judicial. Es necesario establecer un historial en la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero y el crimen organizado, que demuestre resultados concretos. Kosovo también necesita fortalecer la capacidad, la independencia y la profesionalidad de su administración pública y mejorar el entorno empresarial, incluyendo la regulación, la supervisión y la gestión empresarial. Kosovo tiene que garantizar una total transparencia en los nombramientos públicos de alto nivel y asegurarse de que la contratación pública cumple con los criterios de independencia, objetividad y transparencia. Kosovo debe establecer una política macroeconómica y fiscal sostenible... Kosovo tiene que mejorar la protección de los serbios y otras minorías y mejorar el diálogo y la reconciliación entre las comunidades”⁴⁵. Del mismo modo, los informes posteriores exponen toda una serie de problemas, que van desde “debilidades en las políticas fiscales y de gasto y, en aplicación de la ley, incluida la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada”⁴⁶ a la falta de capacidad “para mejorar la aplicación del marco jurídico vigente y la ejecución de resoluciones para corregir las violaciones de los derechos humanos”⁴⁷.

⁴² Federal Foreign Office: “Kosovo: Reise und Sicherheitshinweise”, 2013, en <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/KosovoSicherheit.html>.

⁴³ Farnesina: “Viaggiare sicuri: Kosovo”, 2013, en <http://www.viaggiaresicuri.it/?kosovo>.

⁴⁴ Naciones Unidas: “Implementing ‘Standards before Status’ Policy Core Political Project for UN Kosovo Mission”, Security Council told, *Press Release*, 6 de febrero de 2004, SC/7999.

⁴⁵ Comisión Europea: “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Kosovo* – Fulfilling its European Perspective”, Bruselas, 14 de octubre de 2009, COM(2009)5343, p. 5.

⁴⁶ Comisión Europea: “Kosovo* 2011 Progress Report”, Bruselas, 12 de octubre de 2011, SEC(2011)1207, p. 31.

⁴⁷ Comisión Europea: “Kosovo* 2013 Progress Report”, Bruselas, 16 de octubre de 2013, SWD(2013)416, p. 14.



En segundo lugar, esta política confusa proporcionó a los Estados miembros de la UE que no habían reconocido a Kosovo, la oportunidad de prevenir o, al menos, posponer los intentos secesionistas en casa. Teniendo en cuenta diversos debates, su posición ha sido criticada ampliamente por los 23 Estados que sí le habían reconocido: por ejemplo, Ulrike Lunacek, un miembro del Parlamento Europeo de Austria fue muy lejos al afirmar que los cinco (que no habían reconocido) deben ser forzados a reconocer a Kosovo, pero luego claramente esbozó diversos problemas que se pueden utilizar como una justificación de por qué no hacerlo: “La relativa debilidad del gobierno de Kosovo, después de las elecciones fraudulentas y un proceso prolongado en la votación y toma de posesión del nuevo presidente y la formación de gobierno en la primavera de 2011, así como las denuncias sobre el crimen organizado formuladas por el informe de Dick Marty en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, no proporcionan al primer ministro Thaçi una sólida posición en la discusión y el poder que iba a necesitar para mostrar la fuerza necesaria en el ámbito diplomático y doméstico”⁴⁸.

A nivel local, todo el discurso “las pautas de referencia antes del status” ha irritado a los albaneses de Kosovo, ya que entendieron que su situación no se iba a resolver tan rápidamente como se había pensado inicialmente. Las declaraciones oficiales del gobierno de Bruselas, así como los distintos gobiernos de la UE han apoyado la presencia de la misión Estado de Derecho en Kosovo de la UE (EULEX), debido a los riesgos de la escalada del conflicto – una iniciativa bien acogida por los albaneses locales. Sin embargo, el hecho de que sus resultados fueron bastante limitados, sobre todo respecto a la policía, la justicia y los asuntos aduaneros⁴⁹, hizo muy difícil que los albaneses se identificaran con un Estado propio e independiente. Como Ilir Deda, el director del Instituto Kosovar de Investigación y Desarrollo de Políticas, ha dicho, “hace cinco años, nadie habría podido creer, que en la actualidad Kosovo no sería un miembro de la ONU, que no íbamos a tener un equipo de fútbol nacional y que estaríamos atrapados en las negociaciones con Serbia... Mucha gente piensa que a Kosovo no se le ha dado una oportunidad justa todavía. Puede ser la pertenecía a la UEFA [Unión de Asociaciones Europeas de Fútbol], el Festival de la Canción de Eurovisión o el Consejo de Europa – la cuestión es que Kosovo sigue sentado en la sala de espera de casi todas las organizaciones internacionales”⁵⁰.

Por fin, los dirigentes serbios, plenamente conscientes de las posiciones existentes a nivel internacional, así como la de los albaneses de Kosovo, han percibido que la política “pautas de referencia antes de status” es una política válida sobre la que insistir y con la que podrían tratar de posponer la solución global del status de Kosovo. Más importante aún, el hecho de que Kosovo no tenga un puesto en la ONU o que no haya sido reconocido por todos los Estados miembros de la UE se ha interpretado como una oportunidad adicional, resultando posiblemente en un plan B. Vale la pena recordar que al comienzo de las conversaciones sobre el status, serbios y albaneses de Kosovo se presentaron con un plan sólo A, lo que significaba que uno de ellos saldría como un ganador absoluto y el otro como un perdedor absoluto. La comunidad internacional ha desempeñado un papel importante en la formación de dicho enfoque que no incluye ningún compromiso. Por ejemplo, se excluyó la partición basándose en el hecho de que ello implicaría traslados forzados de población en las zonas norte y sur de la provincia, posiblemente acompañado de numerosos enfrentamientos y

⁴⁸ Lunacek, Ulrike: “Kosovo-Serbia: Will They ever Come to Terms? What is the European Union’s Role?”, en Džihic, Vedran & Hamilton, Daniel (eds.) (2012): *Unfinished Business: The Western Balkans and the International Community*, Washington, Center for Transatlantic Relations, pp. 149-157, p. 151.

⁴⁹ Greiçevci, Labinot: “EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo”, *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 12, no. 3 (2011), pp. 283-303.

⁵⁰ “Kosovo ist als Staat noch Stückwerk”, *Die Zeit*, 14 de febrero de 2013, en <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-02/kosovo-5-jahre-unabhaengigkeit>.



víctimas, y podría ser mal utilizada como un método de solución de conflictos, capaz de incentivar la redefinición de las fronteras en la región en otros lugares, sobre todo en Bosnia y Herzegovina. Al final, el enfoque de “pautas de referencia antes del status” era demasiado para un Kosovo multiétnico.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente, no es difícil concluir que después de 1999 Kosovo ha tenido problemas para satisfacer las diferentes expectativas, tanto a nivel local como internacional. Sin embargo, incluso si la falta de capacidad para satisfacer algunas de las pautas de referencia promovidas inicialmente llegará a ser menos problemático con el tiempo⁵¹, se requerirá tarde o temprano un status claro, de modo que las relaciones regionales e internacionales de Kosovo, así como membresías puedan ser definidas. Como correctamente se ha observado por Ker-Lindsay y Economides, “donde la cuestión del status de Kosovo se vuelve más compleja y se convertirá en un problema importante será cuando Kosovo llegue a una etapa en la que esté dispuesto a establecer una relación más formal con la Unión Europea, como la conclusión real de una Acuerdo de Asociación y Estabilización formal. Aunque esto parece que acabará siendo un largo camino a recorrer, pues si la actual situación de estancamiento en la UE persiste entonces las opciones de Kosovo de unirse a la UE aparecerán como bloqueadas”⁵².

5. Conclusión

En contraste con las expectativas dominantes, la solución de la cuestión de Kosovo ha sido bastante lenta, dejando a las partes interesadas desconcertadas. Con una debatida proclamación de independencia y sin un status final largamente esperado, es difícil hablar sobre el futuro de Kosovo. Como demuestra el artículo, además de las divisiones que caracterizan las posiciones serbias y las albanesas de Kosovo, los europeos tampoco han podido ofrecer una posición común y una estrategia capaz de acomodar a los serbios y a los albaneses de Kosovo, y, en general, a toda la región de los Balcanes Occidentales, si bien esta estrategia implica algunos compromisos dolorosos. Esta es un área donde la pregunta sobre la voluntad sincera de la UE de apoyar la creación de un Kosovo independiente adquiere su plena vigencia. Sin embargo, al analizar la situación en mayo de 1999, por tanto antes del final de los bombardeos de la OTAN en Serbia, un autor observó lo siguiente: “Serbia va a pagar un alto precio por su intento de subordinación y la expulsión de la mayoría abrumadora de la población de Kosovo de su provincia. En el corto plazo, es probable que se produzca un aumento en el número de refugiados desplazados de Kosovo. A medio plazo habrá enormes costos por la reconstrucción de la infraestructura de Serbia y Kosovo. Es probable que se forme una Gran Albania, como se temía por la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Grecia. A largo plazo, el bombardeo de la OTAN sin la utilización de fuerzas de tierra pondrá de manifiesto la necesidad de un ejército europeo si hay que disuadir el nacionalismo agresivo sin recurrir a la destrucción asociada a la guerra aérea. Mientras Estados Unidos se aleja de Europa, los Estados de Europa tendrán que ir más allá de los cálculos de interés nacional para hacer valer un interés común paneuropeo en un medio donde las dos fronteras y

⁵¹ Ver: Comisión Europea: “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo*”, Bruselas, 10 de octubre de 2012, COM(2012)602 final.

⁵² Ker-Lindsay, James & Economides, Spyros: “Standards before Status before Accession: Kosovo’s EU perspective”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 14, no. 1 (2012), pp. 77-92, p. 85.



grupos estén protegidos y abierto a cambios acordados por los afectados, como en el caso de la reunificación alemana”⁵³.

Teniendo en cuenta las predicciones anteriormente descritas, podemos estar de acuerdo en que Serbia ha estado pagando un alto precio por la no concesión a Kosovo de un status independiente y por lo tanto retrasar su propio progreso hacia la adhesión a la UE. Como correctamente se predijo, en el corto plazo los serbios han dejado cada vez más sus enclaves, viéndolos como un territorio extranjero en el que no se sienten seguros ya. Los que se han quedado se dieron cuenta de que deben estar dispuestos a cooperar y participar en las instituciones de Kosovo; como se explica en otro lugar, “esto se debe al hecho de que, debido a su propia situación económica lamentable, agravada por la actual crisis económica mundial, Serbia, simplemente no tiene los recursos –o no los pondrá a disposición– para apoyar a los enclaves del sur económicamente”⁵⁴. Además, la presencia del factor albanés en Macedonia y Grecia se ve a menudo como sinónimo de inestabilidad y se discute en el contexto de la Gran Albania, una ambición lanzada en 1878 por la Liga de Prizren, un movimiento político albanés orientado a la defensa de la nación albanesa⁵⁵. En cuanto a las predicciones a largo plazo, el gobierno de Bruselas tendrá que establecer una posición común y no moverse de ella, de lo contrario se requerirá la participación de otras partes. Las inconsistencias en curso dentro de la propia UE sugieren que “la participación activa de los Estados Unidos será fundamental. Washington aún es percibido por los kosovares como su respaldo internacional principal”⁵⁶.

Hoy en día, media década después de la proclamación de la independencia, cuando se le pregunta a los líderes albaneses que evalúen la situación en Kosovo, tienden a decir que Kosovo es un Estado indivisible de grandes oportunidades⁵⁷, mientras que algunos otros informes han demostrado claramente que la situación general en Kosovo es más bien inestable y que muchos jóvenes no ven ningún futuro allí y, de hecho, le gustaría marcharse⁵⁸. Huelga decir que muchos observadores han realizado importantes esfuerzos para elaborar y recomendar políticas que, en su opinión, funcionarían mejor, de forma que la cuestión de Kosovo se acabara resolviendo y se abriese un nuevo capítulo en la historia de Kosovo⁵⁹, pero lo que todos ellos tienden a subrayar es el hecho de que la única solución duradera será la que complazca tanto a los serbios como a los albaneses de Kosovo, en lugar de alienarles aún más. Teniendo esto presente, el Acuerdo de abril 2013 entre Belgrado y Pristina realizado con la intermediación de la UE – calificado como “un acuerdo histórico” por los representantes de la UE⁶⁰, “la mejor oferta posible” por Ivica Dacic, el primer ministro de Serbia⁶¹, “un primer e

⁵³ Brewin, Christopher: “Should NATO Bomb Serbia?”, en Waller, Michael, Drezov, Kyril & Gökay, Bülent (eds.) (2001): *Kosovo: The Politics of Delusion*, London, Frank Cass, pp. 83-89, p. 88.

⁵⁴ Džihic, Vedran & Kramer, Helmut (2009): *Kosovo After Independence: Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises?*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 9.

⁵⁵ Ver, por ejemplo: Austin, Robert C.: “Greater Albania: The Albanian State and the Question of Kosovo, 1912-2001”, en Lampe, John R. & Mazower, Mark (eds.) (2004): *Ideologies and National Identities: The Case of Twentieth Century Southeastern Europe*, Budapest, Central European University Press, pp. 235-253; Canak, Jovan (ed.) (1998): *Greater Albania: Concepts and Possible Consequences*, Belgrade, Institute of Geopolitical Studies; Kola, Paulin (2003): *In Search of Greater Albania*, London: C. Hurst & Co.

⁵⁶ Lehne, Stefan: “Kosovo and Serbia: Toward a Normal Relationship”, *Carnegie Policy Outlook*, marzo 2012, en http://carnegieendowment.org/files/Kosovo_and_Serbia.pdf.

⁵⁷ “Jahjaga: Kosovo država velikih mogućnosti”, *Tanjug*, 16 de febrero de 2013, en http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=02&dd=16&nav_category=640&nav_id=687511.

⁵⁸ “Mladi bez perspektive na Kosovu”, *Deutsche Welle*, 16 de febrero de 2013, en http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=02&dd=16&nav_category=640&nav_id=687394.

⁵⁹ Ver, por ejemplo: International Crisis Group: “Kosovo and Serbia: A Little Goodwill Could Go a Long Way”, *Europe Report*, no. 215, 2 de febrero de 2012.

⁶⁰ Unión Europea: “Serbia and Kosovo Reach Landmark Deal”, 19 de abril de 2013, en http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/190413_eu-facilitated_dialogue_en.htm.



histórico acuerdo entre Serbia y Kosovo” por Hashim Thaçi, el primer ministro de Kosovo⁶², y como “una oportunidad histórica para mejorar la protección de los derechos humanos” por Human Rights Watch⁶³ – podría ser considerado como un nuevo capítulo en la historia de Kosovo, proporcionando espacio para reconsiderar políticas y, de hecho, realizar nuevos ajustes políticos y conseguir soluciones duraderas.

⁶¹ “Dačić: Najbolja ponuda dosad, međunarodno priznat sever”, *Politika*, 20 de abril de 2013, en <http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/Dacic-Ocekujem-konsenzus-o-ponudi-iz-Brisela.lt.html>.

⁶² “Majorities in Kosovo, Serbia Support New Deal”, *Deutsche Welle*, 20 de abril de 2013, en <http://www.dw.de/majorities-in-kosovo-serbia-support-new-deal/a-16759798>.

⁶³ Human Rights Watch: “Serbia-Kosovo: Landmark Opportunity for Human Rights”, 23 de abril de 2013, en <http://www.hrw.org/news/2013/04/23/serbiakosovo-landmark-opportunity-human-rights>.





SLOVAKIA 1939 – 1945: STATEHOOD AND INTERNATIONAL RECOGNITION (DE IURE OR DE FACTO STATEHOOD?)

Michal Považan¹

Comenius University, Bratislava

Abstract:

The world is entering a new phase in its international relations. In Eastern Europe new political entities have emerged. The article deals with the case of Slovakia in the period 1939 – 1945, an example of a *de facto* State that emerged during a time of instability in Europe. Slovakia 1939–1945 held many characteristics of a *de iure* State such as a wide international recognition. From a formal point of view it could thus be described as a *de iure* State, however, the article shows that it is not possible to characterise it in this way and slightly amends the criteria for accepting *de facto* States. The case of Slovakia 1939 – 1945 shows how vulnerable small States can become and how quickly recognition can be granted as well as withdrawn.

Keywords: Slovakia, international law, continuity, *de facto* State, Czechoslovakia, WWII, recognition.

Resumen:

El mundo ha entrado en una nueva fase en las relaciones internacionales y han surgido nuevas entidades políticas en el Este de Europa. El artículo se centra en el caso de Eslovaquia durante el período 1939-1945, un ejemplo de un Estado de facto, que surgió en una época de inestabilidad en Europa. Eslovaquia en el período 1939-1945 tenía muchas características de un Estado de iure, como un amplio reconocimiento internacional. Desde un punto de vista formal podía ser descrito como un Estado de iure, sin embargo el artículo muestra que no se le puede caracterizar de esta forma y enmienda un poco los criterios para la aceptación de los Estados de facto. El caso de Eslovaquia en el período 1939-1945 muestra lo vulnerables que pueden llegar a ser los Estados pequeños y cómo el reconocimiento puede concederse con rapidez y también retirarse.

Palabras clave: Eslovaquia, derecho internacional, continuidad, Estado de facto, Checoslovaquia, Segunda Guerra Mundial, reconocimiento.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Michal Považan, Phd, teaches in the Comenius University in Bratislava, Law Faculty. His main research area is Legal history regarding international public and constitutional law in Central and Eastern Europe
Address: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta Šafárikovo námestie č. 6. 810 00 Bratislava 1 Slovenská republika.
Email: Michal.Povazan@flaw.uniba.sk.



1. Introduction

Based on the results of WWII, a new international order was built. This order survived with some changes and modifications almost until the end of the 20th century. With the break-out of the Soviet Union, one of central pillar of the international system, the system itself started to fall apart. One of the features, not seen before, was the emergence of a growing number of political entities with some characteristics of statehood and with effective control over some of its territory, but not recognised as States by international community or by the parent State and therefore living in bigger or lesser isolation.

The danger of dissolution of States, always remained in ineffective States beyond the Euro-Atlantic world. Now, this phenomenon has moved to the very heart of the western world.

A similar situation existed in the western world before and during WWII. The instability of the international order during these times and the rapid development of international relations, often in contradiction to international law, resembles contemporary situation.

The emergence of small States against the will of their parent States, an instable situation, problems with international recognition, the interference of powers in these processes and the internal situation of new States, were the incentives which motivated the author to focus on a not very well-known case in the history of international relations and international law: Slovakia 1939 – 1945. Its short history is interesting from the perspective of State recognition, the status of *de iure* or *de facto* State and as for the prospects of survival of a new small nation State created in turbulent times.

The article deals mostly with legal concepts of international law and the contemporary perception of Slovakia 1939-1945 as a territory of the former Czechoslovakia. From the perspective of Czechoslovakia and its successive States, the Slovak and Czech republics, Slovakia 1939-1945 legally did not exist. It might have been a *de facto* State, for as *de iure*, Czechoslovakia is considered as having existed between 1918 and 1992 without interruption, and that despite the fact that the Slovak entity received wide international recognition. Based on this, the article defends the hypothesis that Slovakia 1939-1945 was a *de facto* State.

This topic is not well-known, so the article contains a brief description of the historical facts on which the concepts of *de iure* and *de facto* State are applied. The issue of international recognition of Slovakia is connected to the problem of continuity of Czechoslovakia and the possible nullity of the Munich Agreement.

The article is structured in accordance with the factors influencing the main question: Was the Slovak State a *de iure* State or only a *de facto* State? These factors are:

1. Validity of the Munich Agreement,
2. Nature of the new Slovak State,
3. Relations between Slovakia and the German Reich,
4. International recognition of Slovakia and
5. International recognition of the Czechoslovak government in exile.

Some aspects of the topic have been already approached by many scholars. The question of the continuity of Czechoslovakia was elaborated by prominent Czechoslovak scholars and



politicians: Edward Táborský,² Edvard Beneš,³ Jan Kuklík,⁴ Štefan Luby,⁵ Jozef Beňa⁶ and others. It attracted the attention of many foreign scholars. Among others, it is necessary to mention Quincy Wright,⁷ Hersh Lauterpacht,⁸ Paul Guggenheim⁹ and Krystyna Marek,¹⁰

Regarding the application of concepts of *de facto* and *the jure* State, the article is based on the general principles of the Montevideo Convention and on the work of Scott Pegg on the issue of *de facto* States.¹¹

2. De iure and de facto States

In order to clarify what is considered a *de facto* and a *de iure* State, several paragraphs are dedicated to this issue in this article.

With respect to the *de iure* States, we apply the declarative theory of statehood as it was codified by the Montevideo Convention on the Rights and Duties of States signed on the 26th December 1933 during the Seventh [International Conference of American States](#). Since then the Convention is part of international customary public law. The first article of the Convention says: The State as a person of international law should possess the following qualifications:

1. A permanent population,
2. A defined territory,
3. Government and
4. Capacity to enter into relations with the other States.

These criteria are subject to a wide criticism,¹² but we still consider them useful as to determine whether a political entity is a *de iure* State or not.

For *de facto* States, we can accept the six main criteria adopted by Scott Pegg and can derive from them a definition of a *de facto* State.¹³ A number of characteristics of *de facto*

² Taborsky, Edvard (1944): *The Czechoslovak cause. An account of the problems of International law in relation to Czechoslovakia*, London, H.F.&S. Witherby Ltd., and Taborsky, Edvard (1942): "Munich, Vienna Arbitration and International Law", in *Czechoslovak Yearbook on International Law*, London, pp. 22 – 25.

³ Beneš, Edvard (2004): *Paměti - Od Mnichova k nové válce a k novému vítězství*, Praha, Naše vojsko.

⁴ Kuklík, Jan - Němeček, Jan – Šebek, Jan (2011): *Dlouhé stíny Mnichova: Mnichovská dohoda očima signatářů a její dopady na Československo*, Praha, Auditorium, pp. 390.

⁵ Luby, Štefan: "Kontinuita a nariadenie č. 1/1944 Sb. n. SNR", in *Právny obzor*, vol. 30, no. 1 (1947), pp. 142 - 177.

⁶ Beňa, Jozef (2001): *Vývoj slovenského právneho poriadku*, Banská Bystrica, Iris.

⁷ Wright, Q.: "The Munich settlement and international law", in *American journal of international law*, vol. 33, no. 12 (1939), pp. 12-32.

⁸ Lauterpacht, Hersch (2012): *Recognition in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 504.

⁹ Guggenheim, Paul (1949): "La validité et la nullité des actes juridiques internationaux", in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, no. 77.

¹⁰ Marek, Krystyna (1954): *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genova, Librairie E. Droz.

¹¹ Pegg, Scott (1998): *International Society and the De Facto State*, Aldershot, Ashgate, and in Pegg, Scott (2004): "From De Facto States to States-Within-States: Progress, Problems, and Prospects", in Kingston, Paul; Spears, Ian (eds.): *States Within States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*, Palgrave Macmillan, pp. 35-46.

¹² (2012) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Volume IX, Oxford, Oxford University Press, p. 475 and subsequent.



States is included in article 1 of the 1933 Montevideo Convention on Rights and Duties of States¹⁴:

1. There is an organized political leadership which receives some form of popular support,
2. This leadership has achieved sufficient capacity to provide governance or governmental services to a defined population,
3. A *de facto* State effectively controls its territory or the large majority of it for at least two years.¹⁵ These entities have some degree of permanence,
4. A *de facto* State views itself as capable of entering into relations with other States,
5. A *de facto* State actively seeks widespread international recognition of its sovereignty,
6. A *de facto* State is unable to achieve widespread recognition of its sovereignty and remains largely or totally unrecognized by the international society of sovereign States.¹⁶

Focusing on Slovakia 1939 – 1945, we will apply the concepts of *de iure* State and *de facto* State to determine the nature and character of this entity.

3. The Czechoslovak Republic

The Czechoslovak State was established on the 28th October 1918 when the National Committee in Prague formally announced the birth of the new state and published the law n. 11/1918 Coll. as the legal base of the State.

In parallel the Slovak National Council gathered on the 30th October 1918 in Martin, declaring itself the only representative of Slovaks and approving the Declaration of the Slovak Nation, which stated its right for self-determination and declared that the Slovak nation was a part of Czechoslovak nation.

The new State and the new legal order was based on a revolutionary legitimacy, the right of the Czechoslovak nation to self-determination, and thus, on the sovereignty of the Czechoslovak people. Two institutions were declared entitled to talk on behalf of the people: The Slovak National Council spoke only on behalf of the Hungarian branch of the Czechoslovak nation (Slovaks) and the National Committee on behalf of the whole nation. This double declaration shows the non-existence of a single ethnical nation in Czechoslovakia. Elites of both nations agreed to present a united national front on the international scene because of the construction of the right to self-determination and in order to present a more effective position during post-war negotiations.

¹³ There are disagreements around the edges of the definition but a reasonably broad consensus on what the basic elements of the definition should be.

¹⁴ Pegg, Scott: "The Impact of De Facto States on International Law and the International Community". Presented on the conference Opening the World Order to de facto States – Limits and Potentialities for de facto States in the International Order, Brussels (15th May 2008), available in <http://unpo.org/images/professor%20scott%20pegg.pdf>.

¹⁵ The figure is an arbitrary one. It may vary from case to case, but it reflects State of some kind of permanency in state existence.

¹⁶ Whereas many currently recognized sovereign States have never effectively controlled their territories or delivered governmental services to their populations, they are recognized as sovereign States no matter how weak or ineffective they are. The *de facto* State, on the other hand, remains unrecognized no matter how effective its governance capabilities or how long it has actually controlled the territory it claims to rule.



Agreement between representatives of both nations abroad was a necessary condition for the establishment of the new State. According to the agreements subscribed, the Slovak nation was to obtain self-government. But the interpretation of the agreements varied and Czechoslovakia was created as the unitary State of the single Czechoslovak nation, based on the Constitution of 1920. In practice, this nation did not exist and this later caused significant political problems. In Czechoslovakia, there were two big minorities: more than 3 million of Germans and almost 1 million of Hungarians. Hungarians and Germans were part of the titular nations of the dissolved monarchy. Therefore, there were deep secessionistic tendencies among them, which weakened Czechoslovakia from inside. The problem of tense inter-ethnic relations within the Czechoslovak nation in combination with the support by neighbouring countries to secessionist minorities, would partly cause the sad events of 1938 – 1939.

4. The Munich Agreement

In order to understand the further development and conceptions regarding the continuity of the Czechoslovak State, it is important to deal in depth with the Munich Agreement, its origin, its validity or nullity from the perspective of the signatory countries or other powers and the arguments of the Czechoslovak government in exile during WWII, which linked the nullity of the Munich Agreement with the inviolability of the Czechoslovak borders and considered every legal and political development in Czechoslovakia after the 30th September 1938 as invalid.

The events which followed the Munich Agreement are very well known. It is not necessary to discuss them from the perspective of politics or morality. More important for us, is to examine its validity from the perspective of the international public law, since this was subject to doubts from the very beginning in some academic works of Q. Wright¹⁷ or E. Taborsky.¹⁸ The nullity in origin of the Munich Agreement was the political cornerstone of the Czechoslovak government in exile and a key concept in Czechoslovak constitutional law. On the other hand, P. Guggenheim, one of the leading scientific figures of international public law in this period, stated that the Munich Agreement was valid in its inception and only became void and null later on, as a result of events that happened in March of 1939.¹⁹

When we talk about the Munich Agreement, we need to understand that the declaration of the Czechoslovak constitution that defined Czechoslovakia as the national State of the Czechoslovak nation was a fiction. Czechoslovakia was a State that included several nations and many minorities: Czechs, Slovaks, Ruthenians, Hungarians, Germans, Poles, Romanians, Croats, Jews and others. Complicated relations between nations and minorities in the Republic made Czechoslovakia fragile from an international perspective. For more than twenty years of its existence since 1918, the Czechoslovak State did not adopt any substantial constitutional change to satisfy the nations and minorities of the Republic in order to strengthen the State. This lack of changes and other factors led to the radicalisations of some minorities and nations in Czechoslovakia, an element which was later used to deprive Czechoslovakia of part of its territory first and to finally put an end to its existence.

This best known ethnic clash is that involving the German minority. Disagreements between representatives of the Czechoslovak Germans supported by the German Reich and the Czechoslovak government became a sensitive international problem. In August and

¹⁷ Wright, *op. cit.*, pp. 12-32.

¹⁸ Taborsky, "The Czechoslovak cause", *op. cit.*, pp. 22 – 25.

¹⁹ Guggenheim, *op. cit.*, p. 212.



September of 1938 there were negotiations among Czechoslovakia, the German Reich, France and Great Britain in order to find a solution and to avoid war. In the second half of September, the governments of France and Great Britain informed the Czechoslovak government of their decision to support the German demands for the transfer of the Czechoslovak territory inhabited by Germans to Germany. The Czechoslovak government accepted this demand on the 21th September 1938. In the upcoming days, the Czechoslovak government resigned and the Czechoslovak army was mobilised. On the 29th September 1939, representatives of Germany, Italy, France and Great Britain met in Munich to discuss the Czechoslovak crisis. German's demands had grown since the 21th September 1938, but finally, the four powers reached an agreement based on the accords made before the 21th September 1938 and which were accepted by the Czechoslovak government.

The Czechoslovak minister of foreign affairs, Kamil Krofta, on the 30th September 1938, in presence of representatives of France, Italy and Great Britain, declared the agreement of his government with the settlement reached in Munich: "...in the name of the President of the Republic and in the name of the Czechoslovak government we accept the decisions taken in Munich without us and against us".²⁰

Subsequently, Czechoslovakia appointed its representative to the International Committee and the German-Czechoslovak Committee, created according to the Article 3 of the Munich Agreement. On the 20th October, Germany and Czechoslovakia concluded an agreement for the settlement of the nationality question as the execution of the Agreement.

On the 2nd November 1938, the Vienna Arbitration took place. It meant that Czechoslovakia would have to transfer a significant portion of Slovakia and Ruthenia to Hungary.

Meanwhile, president Beneš resigned from his Office and left for exile. The National Assembly accorded an autonomous status to Slovakia and Ruthenia, a new president, Emil Hácha, was elected and the country was renamed as Czecho-Slovakia.

Later on, during WWII, exiled representatives of Czechoslovakia around Edvard Beneš, formulated the concept of the nullity of the Munich Agreement, supported the legal continuity of the Czechoslovak Republic and consequently the nullity of all events that happened after the 30th September 1938.

Edvard Beneš argued that the consent of the government to the Agreement was illegal and, as a consequence, the Agreement was not valid because:

1. The government did not have the constitutional right to agree with the cession of the State territory, only the National Assembly had the right;
2. The government accepted the proposals of Great Britain and France under the condition that there would be no further German demands and this condition was not fulfilled;
3. The government requested to be part of the negotiations on the cession conditions, but it was not the case;
4. The consent to the agreement was made under duress;
5. It was regarded as *res inter alios acta*.²¹

²⁰ Taborsky, "The Czechoslovak cause", *op. cit.*, p. 25.

²¹ Sivák, Florian (1998): *Slovenské a české dejiny štátu a práva v rokoch 1918-1945*, Bratislava, Univerzita Komenského, pp. 134-137.



Of course, the first two arguments are based on the Czechoslovak constitutional law and have no significance in international law. The third one has no relevance. The Czechoslovak government simply could not push through its position. That acceptance was made under duress is obvious, but according to general international law, duress does not invalidate an agreement.²²

Besides, it was argued that the Munich Agreement was in contradiction with the Pact of the League of Nations, the Locarno Treaties of 1925 (obligation of peaceful solution of conflicts) and the so called Briand-Kellog Pact of 1928 (prohibition of using force to settle conflicts)²³ putting it thus, in conflict with international law.

According to the Czechoslovak theory of Czechoslovak continuity, on the 30th September 1938, Czechoslovakia entered a time of lack of freedom and since then, all legal acts are invalid. It means that the resignation of president Beneš, the creation of the Slovak autonomy and other constitutional changes, as well as the establishment of an independent Slovakia and the Protectorate of Czechia and Moravia were void and null.

This theory was constructed after the events of 1938-1939 and played no role at the time. The theory lacks causality between the Munich Agreement and the starting date of the “time of un-freedom” on the 30th September 1938. Part of the territory was occupied on the beginning of October 1938, but the majority of the State territory remained under the Czechoslovak control. The theory argued that all these events were unconstitutional, but according to the Czechoslovak Constitution of 1920, only the Constitutional court could declare that. There was no constitutional declaration and thereby we need to maintain the legal fiction of constitutionality of all internal changes which took place in Czechoslovakia between the 30th September 1938 and the 15th March 1939.

Nevertheless, this concept became crucial for the Czechoslovak government in exile led by Mr. Beneš.

Signatory countries declared the invalidity of the Munich Agreement during the WWII years. The most interesting example was the repudiation of Great Britain done by Mr. Anthony Eden on the 5th August 1942. We agree with Charles Pergler²⁴ that the most important part of the correspondence²⁵ lies in this declaration: "...as Germany has deliberately destroyed the arrangements concerning Czechoslovakia reached in 1938, in which His Majesty's government in the United Kingdom participated, His Majesty's government regard themselves as free from any engagements in this respect. At the final settlement of the Czechoslovak frontiers to be reached at the end of the war they will not be influenced by any changes effected in and since 1938". It is necessary to note that Great Britain did not repudiate the Agreement because it was contrary to international law, international morality or so “but solely on the ground that the Munich fiat was destroyed by Germany”.²⁶ Mr. Eden letter failed to reject Munich in toto but moreover, it left the question of Czechoslovak borders and the future of Sudetenland opened. From the reply of Mr. Jan Masaryk dated on the 5th August 1942,²⁷ the dissatisfaction of the Czechoslovak government in exile in London is clear. Mr. Masaryk wrote that the Czechoslovak government in exile maintain "...our

²² See more in Marek, *op.cit.*, p. 284.

²³ Gronský, Jan (2005): *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I*, Praha, Karolinum, p. 265.

²⁴ Pergler, Charles: “The Munich “repudiation”, in *The American Journal of International Law*, vol. 37, no. 2 (1943), pp. 308 – 310.

²⁵ “Great Britain-Czechoslovakia”, in *The American Journal of International Law*, Vol. 37, No. 1 (1943), Supplement: Official Documents, pp. 2-3.

²⁶ Pergler, *op.cit.*, p. 309.

²⁷ “Great Britain-Czechoslovakia”, *op. cit.*, p. 3.



political and juridical position with regard to the Munich Agreement and the events which followed...".

The position of the French national Committee was expressed in a letter signed by Ch. de Gaulle and M. Dejean dated on the 29th September 1942 and addressed to Msgr. Šrámek, Prime Minister of Czechoslovak government in exile in London. The French document rejects the Munich Agreement stating "... in this spirit the French National Committee, rejecting the agreement signed in Munich on September 29, 1938, solemnly declare that they consider these agreements as null and void as also all acts accomplished in the application or in consequence of these same agreements. Recognising no territorial alterations affecting Czechoslovakia, supervening in 1938 or since that time, they undertake to do everything in their power to insure that the Czechoslovak Republic within frontiers prior to September, 1938, obtains all effective guarantees for her military and economic security, her territorial integrity, and her political unity".²⁸

Charles de Gaulle did what Mr. Eden failed to do – to guarantee Czechoslovak pre-Munich frontiers. What de Gaulle meant by words "all acts accomplished in the application or in consequence of these same agreements" and by "political unity" is not clear. If it was said in relation to the internal Czechoslovak affairs after Munich and before the March days of 1939, it means something absolutely new for the international law of this time because heretofore this was purely an internal affair of Czechoslovakia.

The US never recognised the Munich Agreement and the Soviet Union repudiated the Agreement in the Czechoslovak-Soviet Treaty of 1943.

We cannot conclude that the Munich Agreement was null and void from its inception or that it was originally valid and just the events of March 1939 made it invalid, but it is necessary to follow the subsequent legal events to determine the essence and political character of Slovakia 1939-1945.

5. Establishment of the Protectorate of Czechia and Moravia and the Slovak State

Based on the new constitutional changes, Slovakia was granted an autonomous status in autumn 1938. In December 1938, the election to the Slovak Autonomy Diet took place and president Hácha appointed a Slovak autonomous government led by Mr. J. Tiso.

The international situation of Czecho-Slovakia has not improved since the acceptance of the Munich Agreement. France and Great Britain guaranteed Czechoslovak frontiers, but Germany postponed the guarantees and defined them as preliminary.²⁹

Rebuilding of Czechoslovakia on a federal base did not end the conflicts between Czechs and Slovaks. There was deep mistrust among their representatives. This mistrust was supported and strengthened by the German Reich. Some radicals on the Slovak political scene called for full-fledged independence of Slovakia. In this atmosphere, president Hácha removed the Slovak government from its office and called the army to bring order to Slovakia. In a few days the ex-Prime Minister, J. Tiso, was invited by Adolf Hitler to Berlin. Hitler and Ribbentrop informed him on a crucial event, the deployment and progress of

²⁸ *The Inter-Allies Review*, Oct. 15, 1934.

²⁹ Petruf, Pavol (2011): *Zahraničná politika Slovenskej republiky 1939-1945*, Bratislava, Historický ústav SAV, p. 151.



Hungarian armies and the direct threat that the division of Slovakia among its neighbours would imply. The next day, on the 14th March 1939 Tiso presented this situation in the front of the Slovak Diet, which subsequently declared the independence of the State.³⁰

On these events we have a lot of information from archives or from memoirs of key players. Based on these sources we can state that the Slovak representatives were slowly moving towards more independence from the central Czechoslovak government but without outside interference the road to national independence would have been longer and the events of 14 March 1939 would not have happened. From this perspective it is necessary to say that the March events in Slovakia were orchestrated by Germans and Slovak key politicians that opted for national independence based on a geopolitical situation created by the German Reich in Central Europe.

The birth of the Slovak State gives rise to several questions in international law:

1. A realistic consideration of the events accompanying the formation of the new State can lead only to the conclusion that the new State owes its creation almost exclusively to the action of Germany.
2. The international status of Slovakia, at the moment of its establishment was especially affected by its relationship with Germany. The Agreement on the Protective Relation between the German Reich and the Slovak State was signed on the 18th and 23th of March 1939 and was to last for twenty-five years, provided that "Germany shall protect the political independence and territorial integrity of Slovakia" (Art. 1). This treaty further provides that for the execution of that protection, German armed forces might be stationed in certain zones of the Slovakia, where they would enjoy special privileges and might establish military infrastructures (Art. 2); and that the Slovak government would organise its own military forces in close cooperation with the German government (Art. 3). Corresponding to the relationship of protection agreed upon, the Slovak government will conduct its policy in close cooperation with the German government (Art. 4).

On the 15th March 1939, president Háchá was summoned to Berlin. After the meeting a communiqué was published³¹ in which we can read that president Háchá demanded Adolf Hitler to protect the Czech nation in order to achieve peace and order. Adolf Hitler accepted this requirement and expressed his will to protect the Czech nation and to guarantee its autonomous development.

6. The International Recognition of Slovakia

March events in Czecho-Slovakia created a wide disagreement in the international community. Great Britain and France as signatory countries of the Munich Agreement reacted with outrage on this development. Lord Halifax described the proceedings as an "arbitrary suppression of an independent sovereign State by force and a "violation of what I must regard as the elementary rules of international conduct".³²

Both countries sent protest notes to Germany, where they declared the events dated on the 15th March 1939 and the use of German military forces in the Czecho-Slovak soil unacceptable and in conflict with provisions and the spirit of the Munich Agreement. The

³⁰ See more on this Teich, Mikuláš; Kováč, Dušan; Brown, Martin D. (2011): *Slovakia in History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 173 – 180.

³¹ "Czechoslovak Yearbook", *op.cit.*, p. 223.

³² *Ibid*, p. 13.



role of Germany was described as contradicting to international law and the above mentioned countries refused to recognise territorial changes that occurred in the Czecho-Slovak territory.³³

The main point of disagreement was the creation of the Protectorate on the 15th March 1939. The French note explicitly stated the event of the 15th March 1939, which France considered as opposed to the Munich Agreement. France and Great Britain put aside any declaration of a Slovak State and this was never mentioned in official documents. The reason for this might stem from the consideration that the reduction of any State's territory does not modify the identity of the State in question. Similarly, after the Munich Agreement, Czechoslovakia continued to exist and its international status was not diminished. But the act of the 15th March 1939 violated the Munich Agreement and inexorably led to the final extinction of Czechoslovakia, as a Czechoslovak State was no longer viable without Slovakia.

The Soviet commissar for international affairs, M. Litvinov, condemned from his part both the creation of the Protectorate, and the establishment of the Slovak State, as well as the occupation of Ruthenia by Hungary.³⁴ Similarly, the US government challenged the German conduct:

"This Government (...) cannot refrain from making known this country's condemnation of the acts which have resulted in the temporary extinguishment of a free and independent State and people".³⁵

We can note that a substantial part of the international community refused to recognise the March events in Czechoslovakia and the consequences resulting from it. This was reflected in the persistence of the Czechoslovak legations in many countries. In these countries, Czechoslovak representatives were allowed to maintain their status and to develop their activity to re-establish Czechoslovakia.

However, after two months, the attitude of some governments, including those of some great powers, started to change.

Great Britain asked for a new exequatur for its consul Peter Pares and the UK therefore *de facto* recognised Slovakia on the 4th May 1939. *De facto* recognition by France followed on the 14th July 1939. Both great powers opened legations in the Slovak capital Bratislava. Still, Czechoslovak Legations in London and Paris remained active.

Despite its previous position, the USSR also recognised Slovakia on the 17th September 1939, accepting an Slovak Minister to Moscow and closing the Czechoslovak Legation.³⁶

Slovakia was recognised either *de iure* or *de facto* by a total of 27 States.³⁷

Recognition of the independent Slovakia implied the automatic recognition of the extinction of Czechoslovakia as an independent State. This was manifested by the closure of the Czechoslovak legations in some countries recognising Slovakia, i.e. Switzerland and Soviet Union.

The US remained consistent in their initial approach, as they never recognised the Munich Agreement, the extinction of Czechoslovakia or any territorial changes made to Czechoslovak territory in the period 1938 - 1939.³⁸

³³ Marek, *op.cit.*, p. 287.

³⁴ "Czechoslovak Yearbook", *op. cit.*, pp. 23-25.

³⁵ *Ibid*, p. 20.

³⁶ Marek, *op. cit.*, p. 289.

³⁷ For more information see Petruf, *op.cit.*



The approach of the international organisations to the extinction of the Czechoslovak State and the establishment of an independent Slovakia was mixed. While the League of Nations³⁹ and the International Labour Union⁴⁰ maintained Czechoslovakia as one of its members, the Universal Postal Union⁴¹ recognised both Slovakia as an independent member and the protectorate as part of the German Reich, the International Telecommunication Union⁴² drew on a mixed responses, admitted as members both Slovakia and the former Czechoslovakia, while assuming the notification by the German Reich that Czechoslovakia was not member of the Union anymore.

The situation changed after the attack on Poland perpetrated on the 1st September 1939 by the German Reich: The German military forces not only used the Slovak territory to attack Poland from the south, but they were supported by small units of the Slovak army, with the goal to recapture the territories lost in 1934, 1938 and 1939.

By the 1st September 1939, legations of Poland, France and Great Britain were closed in Bratislava. Closure of the legations was carried out by Slovak officials, but with the assistance from the German military.⁴³ Thus, the 1st September 1939 marked the onset of a new phase in relations between Slovakia and the western powers.

The starting position by the British could be described by the words of under-secretary R. A. Butler pronounced during the debate in the House of Commons on the 9th October 1939:

"His Majesty's Government obtained an exequatur for a Consul in Bratislava in May last, thereby according de facto recognition to the Slovak Government. His Majesty's Government subsequently granted an exequatur to a Slovak Consul in London. During August the German Government extended their military control over the whole of Slovakia and, on 2nd September, His Majesty's Consulate at Bratislava was closed. On 8th September Slovakia was proclaimed to be territory in enemy occupation. The Slovak Consul in London has protested against the occupation of his country by German forces and has declared the aims and ideals of His Majesty's Government and France to be identical with those of the Slovak people. His Majesty's Government continue to recognise him as the Slovak representative in London".

In spite of doubts by the UK government on the very onset (March, April 1939) on the Slovak State's independence, Great Britain, by August 1939, at the latest, already considered Slovakia as a fully sovereign State. However, due to the presence of the German army on Slovak soil in the second part of August 1939, Slovakia was subsequently considered as an occupied State. This approach was supported by the declaration of the Slovak consul in London or the Slovak Ambassador in Warsaw, who both refused to return to Slovakia, declaring Slovakia as an occupied State.

³⁸ Slovakia's representatives made attempts to obtain U.S. recognition even later in 1940; U.S. State Department refused discussion this topic. See more in Teich et al., *op.cit.*, p. 193.

³⁹ Langer, Robert (1947): *Seizure the Territory*, New Jersey, Princeton University Press, p. 221. Slovakia did not apply for membership in League of Nations and therefore League of Nations did not need to solve the question competing membership of Czechoslovakia and Slovakia.

⁴⁰ I.L.O. Yearbooks, 1938 – 1940.

⁴¹ Slovak ministry responsible for communication with international organisations informed Universal Postal Union already on the 6th March 1939 that stamps overprinted with words "Slovenský štát 1939" were issued, i.e. 8 days before Slovak Diet declared independence. Official application for Union membership was send on 6th April 1939 and accepted on the 25th April 1939. See more in Kreis, Georg (2013): *Switzerland and the Second World War*. London: Routledge, fn. 19.

⁴² International Telecommunication Union, *Rapport de Gestion*, 1940 – 1944.

⁴³ Petruf, *op. cit.*, note 646.



This turn of events did not affect the Slovak relations with other States, i.e. Soviet Union, Switzerland, Spain, Sweden among others. Diplomatic relations between Slovakia and those countries that did not participated in WWII, continued almost until the very end of the war. Only with the end of the war and the loss of control of all Slovak territory by the government of Bratislava after Germany was completely defeated, were diplomatic relations interrupted.⁴⁴

7. Substance of Slovak-German Relations 1939-1945

As mentioned above, German representatives had been playing a great geopolitical game in Central Europe and its result was an independent Slovakia. Adolf Hitler promised Jozef Tiso during his visit to Munich on the 13th March 1939, the protection of Slovakia against Poland and especially against Hungary, which threatened the sole existence of Slovakia.

The Agreement on the Protective Relations between the German Reich and the Slovak State was signed on the 18th March 1939 by Slovak representatives and on the 23rd March by their German counterpart. It came into effect immediately after the signature by both sides.⁴⁵

Based on the Agreement, the Reich pledged to protect the independence and the territorial integrity of the Slovak State, while Slovakia agreed on the establishment of German military bases in the western part of its territory along with the prevalence of German jurisdiction above Slovak citizens in this territory. Slovakia was obliged to align both its military forces and its diplomacy in narrow concord with the Reich.

The Protective Agreement is so explicit regarding relations between Slovakia and Germany, that we may consider Slovakia had become a *de iure* protectorate of Germany.

German interests in Slovakia were represented by its Legation, by representatives of the German national minority and by special advisers (berater) who were appointed in every important Slovak governmental Office.⁴⁶

A good example of the German interference into Slovak internal affairs is the so called Salzburg negotiations that took place in 1940 between both Slovak and German governments. The Slovak ministers tried to develop relations with western powers and to maintain the neutrality of Slovakia during the war. These pretensions were dismissed, while the Slovak political scene was replaced with German allies. Since then, Slovakia remained a loyal satellite of the Reich until the very end of the war.

In the second half of the year 1944, German troops were invited to solve security problems in Slovakia by way of crashing the uprising of the main part of the Slovak army, whose representatives tried to escape the prospect of the impending German defeat and switch sides with the allies. German troops defeated the Slovak army's uprising and stayed on Slovak territory until their defeat by the invading Soviet and Romanian armies at the beginning of 1945. The Slovak government based in Bratislava definitely lost control of its territory by late August 1944.

⁴⁴ Special case in interrupting diplomatic relations with Slovakia is Spain. For instance, Sweden and Switzerland interrupted diplomatic relations due to renewal relations with Czechoslovakia, but Spain interrupted relations with Slovakia on 18th April 1945, but Slovak Ambassador in Madrid could retain his immunities and Slovak embassy in Madrid kept semi-diplomatic status until late fifties.

⁴⁵ According to Slovak law, any international treaty should be published in official law collection in order to become valid. The Agreement was not published until second half of 1940. The issue was simply too sensitive politically in Slovakia. The Agreement did not help Slovakia during undeclared war with Hungary in March 1939. German Reich abandoned its ally and Slovakia lost further territory.

⁴⁶ Hoensch, Jörg K. (2001): *Slovensko a Hitlerova východná politika*, Bratislava, VEDA, pp. 202-203.



In the light of this, there is no doubt that the allegedly independent Slovak State was in fact a German puppet State created by German Reich on the corresponding part of the Czechoslovak territory. No amount of recognition by any third State could invest it with a character of independent State.⁴⁷

Seen from a political point of view and in historical perspective, all these events, beginning with the Munich Agreement, form a logical whole and represent successive steps taken with the goal of the final destruction of the Czechoslovak State, with the creation of new entities on its territory.

Legally, though, they must be clearly distinguished. It is at least dubious whether the Munich Agreement was originally null and void. Many arguments claim otherwise. However, no shadow of legality can be claimed for the events of March 1939. On the contrary, by its aggression against Czechoslovakia, Germany violated the fundamental obligations under international law, to respect the sovereignty and territorial integrity of another State. More particularly, Germany violated the Briand-Kellogg Pact, the German-Czechoslovak Arbitration Treaty of 1926 and the Munich Agreement itself.

Leaving aside the discussion whether the Munich Agreement was void and null or not, the identity of Czechoslovakia was not affected by it, it was affected only by events of March 1939.

8. Czechoslovakia as Subject of International Law during WWII

Since March 1939 until the outbreak of WWII, there was no active sign of the existence of Czechoslovakia, if not by the presence of some Czechoslovak legations. These legations operated under no central co-ordinating centre and had no State to represent.

The outbreak of the WWII brought about a short-lived revival of one sign of Czechoslovakia's existence, with the formation of Czechoslovak Legions in Poland.

The first strictly legal sign of the continuing existence of Czechoslovakia, was very unorthodox indeed. On the 2nd October 1939, the French Prime Minister Daladier, signed an agreement with the Czechoslovak Minister to France, Štefan Osuský, on the establishment of an autonomous Czechoslovak army on the French soil. Š. Osuský acted as agent of the non-existing Provisional government of Czechoslovakia.⁴⁸ This situation can be compared to that during WWI, when France signed such agreements with national committees and these committees were recognised as belligerents. However, in this case, no Provisional government actually existed. This situation was rectified only in November 1939, when a Czechoslovak National Committee was set up in Paris and Š. Osuský notified the French government that the Committee would step in to fulfil all obligations arising from the agreement.

Even the legal nature of this body is very curious. Besides Mr. Osuský, the body exclusively contained private citizens. The Committee did not declare itself as a State organ or claimed even to represent the Czechoslovak State. It simply declared to represent Czechoslovak peoples. From the point of view of international Czechoslovak constitutional law, the Committee was a private organisation.

Despite the recognition of the Czechoslovak army on the French soil, recognition of the Committee was limited. Following the French defeat in 1940, the Committee moved to

⁴⁷ Marek, *op. cit.*, p. 291.

⁴⁸ Taborsky, "The Czechoslovak cause", *op. cit.*, p. 68.



London where it adopted a new name: the Provisional government. Henceforth, the Provisional government claimed to be government in exile created according to the Czechoslovak constitution of 1920. As it was impossible to follow all provisions of the said constitution, it was declared that the constitution would be valid during the time of exile only as a legal principle. From a strictly legal point of view, we can state that the Provisional government started building its own constitutional law when it claimed a relation to the constitution of 1920 in the sense of its constitutional values and principles. This means the link to the constitution of 1920 was very weak and vague, and there was therefore no body to determine whether the Provisional government really operated within the frame of the constitutional principles and values.

What enabled this situation was the fact that Slovakia joined the war on the side of Germany, which led to the subsequent interruption of diplomatic relations between Slovakia and all States waging war against Germany. This had the logical result of the international recognition of the Czechoslovak government in exile by these States.

The Czechoslovak government in exile was thus recognised by Great Britain on the 21st July 1940, by the USSR on the 18th July 1941 and by the US on the 26th October 1942.⁴⁹

Despite the recognition of the Czechoslovak government in exile by Great Britain, the distinction between the Czechoslovak government and other constitutional governments⁵⁰ functioning on British soil was maintained. The Czechoslovak government was considered as an organ *sui generis*, but not as the organ of an existing State.⁵¹

After the outbreak of war between the Soviet Union and Germany in 1941, the Czechoslovak government in exile began negotiations with representatives of the USSR and soon concluded the Czechoslovak-Soviet treaties, where the full continuity of the Czechoslovak State was recognised. This happened despite the fact, that the Soviet Union had closed legation of Czechoslovakia in autumn 1939 and opened its embassy in the Slovak Bratislava.

The British government provided on the 12th November 1940 full recognition to the Czechoslovak government. Since then, the status of this government was the same as that of the constitutional governments of Poland or Yugoslavia.

The recognition of the government in exile was not connected with the repudiation of the Munich Agreement. During the war time, these two questions remained separated. Of course, this approach by Great Britain was a potential source of problems for the government in exile, since none of its members held a high position in the former Czechoslovak government before the 15th March 1939, so both the legitimacy and legality of this government in exile could be easily challenged. The major part of all Czechoslovak diplomatic efforts during the WWII were invested in persuading allied governments to recognise the legal nullity of all acts concerning Czechoslovakia after the 30th September 1938.⁵²

⁴⁹ Rychlík, Jan (1998): *Češi a Slováci ve 20. století I*, Praha, Vyšehrad, pp. 219-220 and 224.

⁵⁰ I.e. Polish or Yugoslav governments in exile.

⁵¹ Marek, *op. cit.*, p. 315.

⁵² Legitimacy of Czechoslovak government in exile was derived from presidential office of Mr. Beneš, but he stepped down as Czechoslovak president on 5th October 1938 and new president Mr. Hácha was subsequently elected by National Assembly. Therefore the concept of Czechoslovak continuity was crucial not only for the State itself, but for its representatives as well. If the concept were not widely recognised or at least were challenged, position of Czechoslovak exile government would be in trouble in relation to its partners and creditors.



The international position of Czechoslovakia was confirmed by the Treaty on friendship, cooperation and after-war mutual support signed with the Soviet Union on the 12th December 1943 in Moscow and the Treaty between Czechoslovakia and Soviet Union on administration of liberated territories, signed on the 8th May 1944.

Based on the decision at the Yalta Conference, Czechoslovakia belonged to ally countries along with Poland and Yugoslavia. Hungary, Romania and Bulgaria were counted as defeated States.

The short description above of the legal and diplomatic developments regarding the recognition of Slovakia, the Czechoslovak government in exile, the continuity of Czechoslovakia and the repudiation of the Munich Agreement, sums up the situation concerning the issues of recognition and survival of small States in turbulent times which might happen again in the future.

Slovakia, despite outrage by the international community in March 1939 after Germany had violated basic principles of international law as well as its own obligations to third parties, gradually obtained *de facto*, if not *de iure* recognition from 29 States with the exception of the US. The situation of Czechoslovak legations was critical in summer 1939, as there was no Czechoslovak State and no co-ordinating body, while the Slovak State/Slovak Republic had already obtained widespread recognition. Even the Protectorate of Czechia and Moravia was *de facto* recognised as part of the Reich. The Slovak diplomacy seemed to have triumphed over Czechoslovak legations.

The situation, however, started to gradually change after the outbreak of WWII and the Slovak entry into the war on the side of Germany. Czechoslovaks abroad, as mere private citizens, had to undertake many efforts in order to reach recognition, first as a *sui generis* organ and later as the Provisional government of the Czechoslovak Republic. Within few years, the approach to Czechoslovak statehood of both western powers and the Soviet Union, changed significantly twice. During all those years, hardly anything important happened in the territory of Czechoslovakia. The organs of both the Protectorate and the Slovak State/Slovak Republic kept functioning. The shift occurred in the perception of powers regarding the arrangement in Central Europe. The diligent work by Czechoslovaks abroad and the turbulent war situation caused that decisions made in 1938 and 1939 were revoked and unorthodox steps adopted to amend its consequences.

9. Slovakia: *de facto* or *de iure* State?

In adopting the usual declarative theory of statehood, we need to apply the 4 Montevideo criteria on Slovakia 1939 – 1945: 1. A permanent population, 2. A defined territory, 3. A government and 4. A capacity to enter into relations with the other States.

We are sure that Slovakia possessed permanent population and defined territory since the declaration of independence until the uprising of part of its army in summer 1944. Once the uprising was crushed and Slovakia was occupied by the German army, the government in Bratislava could not administer the country effectively.

As for the two other criteria, it is more problematic. Slovakia was ruled by the Slovak government relatively freely, but it was based on the protective agreement of Germany, where German representatives were appointed to governmental offices. This does not mean that these “advisers” ruled the country, but manoeuvring space of Slovak organs was limited. The best example of the level of dependence of Slovak officials on their German protectors, was



the so-called Salzburg negotiation of 1940, which from a real negotiation, was a diktat to the Slovak government.

The fourth criterion, the capacity to enter into relations with the other States was at first sight unproblematic. Slovakia was widely recognised, its legations were established in many States and many international treaties were signed with other States, while Slovakia was a State member of several respected international organisations. From formal point of view, Slovakia thus possessed full capacity to maintain diplomatic relations. However, if we explore deeper relations of Slovakia to other States, we need again to consider the Protective agreement with Germany. A range of diplomatic activities was limited by the German interests; one of the ministers who was dismissed as a result of the process of Salzburg, was the Minister of foreign affairs, F. Ďurčanský, who was aiming to communicate with western powers.

Based on this short enumeration, we can conclude that Slovakia was not a *de iure* State, with its statehood was limited by German protection. This could have changed with the weakening of Germany, but in this process, Slovakia did not survive and its territory became part of “reborn” Czechoslovakia.

For *de facto* States we adopted criteria by S. Pegg.⁵³

1. There is an organized political leadership which receives some form of popular support,
2. This leadership has achieved sufficient capacity to provide governance or governmental services to a defined population,
3. The *de facto* State effectively controls its territory or the large majority of it for at least two years. These entities have some degree of permanence,
4. The *de facto* State views itself as capable of entering into relations with other States,
5. The *de facto* State actively seeks widespread international recognition of its sovereignty,
6. The *de facto* State is unable to achieve widespread recognition of its sovereignty and remains largely or totally unrecognized by the international society of sovereign States.

From the criteria above, only the sixth one is worth discussing. Slovakia has achieved widespread recognition, but if we assess the third criterion and consider the necessity to maintain control over territory at least for two years, we should extend this time criterion for all criteria or simply add a seventh criterion, which would be temporal criterion, as all other criteria need to be fulfilled for at least two years. Thought in this way, Slovakia from 1939 to 1945 got widespread recognition in the period of May – June 1939, but started to lose it in September 1939. By mid-1940, Slovakia had lost the crucial recognition of Great Britain as a consequence of the recognition of the Czechoslovak government in exile.

10. Conclusion

Slovakia was a *de facto* State which had a great potential to elevate itself to the status of *de iure* State. The achievement of such status was impeding by the weakening of its “protector”, Germany. This weakening happened by the end of the WWII, Slovakia did not survive Germany’s defeat and Czechoslovakia as re-established as a State.

⁵³ Pegg, “The Impact of De Facto”, *op. cit.*, p. 3.



The Example of Slovakia in the period 1939 – 1945 is a warning for every small nation seeking independence. Smaller States are always more vulnerable in turbulent times, but new small States which obtained their independence against the will of their parent States, exist *ipso facto* in a hostile environment where they are even more vulnerable.

If Czechoslovakia had been capable to solve its internal problems during the period of relative international stability during the decades of the twenties and the beginning of the thirties of the past century, Czechoslovakia might have survived beginning of the war or at least could have withstood German treats much more effectively. A nation counting almost 15 million people, a big modern army and fortified borders was much more capable to defend itself, than a Czechoslovakia festered by ongoing internal disputes or a tiny Slovakia with only 3 million inhabitants. Smaller or fragile States are always the target of geopolitical games of their neighbours or big powers. Bigger States with settled internal affairs are less fragile and more stable. Even widespread recognition is not in itself a guarantee of a State' survival.





CRÍTICA DE LIBROS:

Mesa, Beatriz (2013)

La Falsa Yihad, El negocio del narcotráfico en El Sahel

Cádiz, Ediciones Dalya

ISBN 978-84-941003-5-2, 302 pp.

Gloria Inés Ospina¹

UNISCI

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

El libro de Beatriz Mesa, corresponsal de la cadena COPE en el Magreb y en Mali es un libro de fácil lectura, plagado de entrevistas y jugosas anécdotas. Es un libro realizado en buena parte sobre el terreno lo que le da interés y frescura al relato y, en ocasiones, busca reforzar empíricamente diversos planteamientos establecidos mediante relatos teniendo como hilo conductor las peripecias de un protagonista.

El libro se abre con un prólogo y un preámbulo a un relato dividido en tres partes: El desembarco yihadista en Mali, La forja de un muyahidín, La cárcel de Al Qaeda, a las que siguen unas conclusiones y un anexo.

El libro trata de explicar, en su primera parte, el cambio inducido en Mali por el terrorismo yihadista donde ya “nada volverá a ser lo que fue en un país que ha abierto una página en blanco en donde todo está por escribir”. Explica cómo surge el conflicto: el papel de Arabia Saudita mediante la propagación del wahabismo y sus dotaciones económicas; el surgimiento de Al Qaeda en el Magreb con el liderazgo argelino, su posterior compra de voluntades, su implantación en el sur de Argelia-norte de Mali y su incorporación al mercado de la droga, secuestros y tráfico ilícitos; la debilidad del ejército de Mali; la irremediable y consentida presencia, actuación y financiación de Catar; “la intifada” tuareg y el impacto del yihadismo, sobre el que se detiene de forma especial. La segunda parte se construye sobre la peripecia personal de un protagonista mauritano, Alí, que se acaba enrolando en Al Qaeda. Y la tercera incluye la narración de la vida de secuestrados, una parte biográfica de líderes de Al Qaeda como Mojtar Belmojtar, Abu Zeid,, los planteamientos del mediador Mustafa Chafi y su percepción del peligro islamista. En las conclusiones la autora trata de sintetizar el papel del yihadismo en la región y su impacto en Europa.

¹ Gloria-Inés Ospina Sánchez es historiadora y geógrafa, investigadora en UNISCI y coordinadora de migraciones en UNISCI, Universidad Complutense de Madrid.
E-mail: gloriainesospinas@gmail.com.



El libro en su conjunto es un libro que desmonta las tesis y opiniones que dieron carta de naturaleza a planteamientos poco avisados y en algunos casos propagandísticos cuando no tendentes a la desinformación, sobre la naturaleza de la inestabilidad y guerras que se tuvieron lugar en Mali en 2012 y la ocupación por los tuaregs y otros grupos autodefinidos como yihadistas de la parte norte de Mali. La autora pretende demostrar que el factor religioso es un mero instrumento para atraer muyahidines a grupos cuya principal finalidad es el control de la droga y otros tráficó ilícitos. Este es su mensaje principal. Junto a esto, la autora trata de dar respuesta a otros interrogantes: cómo se relacionan los terroristas, sus perfiles desde el punto de vista social, su preparación, su ideología, sus objetivos y sus inicios. Todos estos aspectos superan las posibilidades de este libro a la hora de dar una respuesta plenamente convincente, aunque el libro contenga muy interesantes datos sobre todos estos asuntos. En la primera parte, la narración sobre los gérmenes del conflicto es concisa y suficiente aunque sepa a poco y resulte poco convincente la parte relacionada con el Pará y sus actividades. La explicación de la actuación de los grupos yihadistas en los territorios que ocuparon tiene la frescura de la información de testigos, dando buena información sobre las causas de la atracción de nuevos seguidores, la resistencia de la población a la imposición de la ley islámica por la violencia y la degradación de la imagen de AQMI. En esta parte se intenta demostrar la tesis central del libro. Estas explicaciones en parte se repiten en la segunda parte, centrada en el testimonio del mauritano Alí, que, a mi juicio, es la parte más interesante del libro. La tercera parte es menos consistente y resulta meramente complementaria de las partes anteriores.

En las conclusiones, sin embargo, el libro podría haber sido bastante más incisivo en función de los datos aportados e incluso la autora recurre a la inclusión de nuevos datos y testimonios o incluso planteamientos de terceros al hablar de las posibilidades de contagio de la Yihad, que convierten a su relato y conclusión en algo bastante más general de lo que hubiera sido necesario, resultando en ocasiones algo nebuloso.

El libro, en su conjunto, constituye un relato de primera mano que merece sin duda leerse y estudiarse.



CRÍTICA DE LIBROS:

Medina Ortega , Manuel (2014):
El derecho de secesión en la Unión Europea
Madrid, Marcial Pons
ISBN 978-84-15948-54-4, 229 pp.

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

El libro del catedrático de Relaciones Internacionales, Manuel Medina, es un libro no solo de actualidad inmediata, en función del así denominado “desafío catalanista”, sino también por su recorrido, centrado en la integración europea, y desembocadura en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (UE).

El libro está dividido en seis capítulos, sin ninguna parte introductoria, aunque podríamos considerar el capítulo primero como capítulo introductorio, y termina con una nota bibliográfica y un índice alfabético que siempre es de agradecer en un libro.

El primer capítulo se centra en el derecho de secesión, presentado diversos casos en función de los planteamientos que se exponen: la secesión de una parte de un Estado, el derecho de los pueblos a la libre determinación, la secesión de una parte de un Estado después de la descolonización, y la retirada de un Estado de una Organización internacional que tiene una obvia finalidad en el libro, aunque, como dice el libro, esta retirada no esté sometida a normas de derecho internacional general.

Posteriormente, el autor, gran conocedor de la Unión Europea, procede a presentar el surgimiento de la Unión Europea y da un mero apunte de los acontecimientos y actividades que emprenden las Comunidades Europeas tras la caída del Muro de Berlín. Pasa a explicar la estructura política de la UE deteniéndose en la explicación de sus peculiaridades y la concepción alemana sobre el funcionamiento de los mecanismos institucionales europeos; el

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



papel de los Estados miembros en la integración europea, donde la UE solo asume las competencias que los miembros le atribuyen; el derecho de los Estados a retirarse de la Unión con la consecuencia de no aplicársele los tratados a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o a los dos años de la notificación, no siendo la UE un súper-Estado; la retirada de una parte de un Estado miembro sin secesión política, explicando el caso de Groenlandia; y la secesión de los países y territorios de ultramar.

Es el capítulo tercero dedicado a la explicación de los efectos sobre los procesos de integración de la fragmentación de los Estados miembros, donde el catedrático Manuel Medina entra a explicar el proceso de ampliación de la UE en los últimos años, el papel de las administraciones estatales y las Instituciones comunes de la UE, los requisitos de admisión, valores comunes, y los derechos de las minorías, presentando el caso de la secesión de una parte de un Estado miembro fuera de los cauces de legalidad de éste como un peligro para el ordenamiento jurídico del Estado y para la estabilidad del conjunto de la Unión, poniendo como ejemplo el limbo jurídico en que se encuentra en estos momentos Kosovo.

El siguiente capítulo se detiene en la explicación de los problemas jurídicos que plantea la secesión de una parte de un Estado miembro, la falta de precedentes, la competencia de las autoridades nacionales, la ciudadanía europea, su representación así como su vinculación con un Estado miembro. Luego explica en el capítulo quinto varios asuntos cruciales: la incidencia del derecho internacional, la regulación del derecho de secesión, el derecho de secesión en un contexto postcolonial y los intentos de secesión territorial basado en diferencia étnicas, la defensa de la integridad territorial frente al derecho de libre determinación, exponiendo los ajustes fronterizos europeos, la triple crisis de Checoeslovaquia, Unión Soviética y Yugoslavia y los intentos resultantes de poner límites a los procesos de fragmentación, desembocando en la opinión consultiva sobre Kosovo del Tribunal Internacional de Justicia. El autor concluye que “no existe un derecho a la independencia de los pueblos, regiones, minorías o etnias establecidas en un Estado fuera de las situaciones de colonialismo”.

Un amplio capítulo sobre los condicionamientos del derecho de secesión en el ordenamiento jurídico de la UE culmina con una sección sobre la secesión unilateral en el marco de la UE y una fuerte crítica al amateurismo y voluntarismo al invocar principios jurídicos inexistentes sobre el derecho a decidir de partes de un Estado.

El libro se cierra con un capítulo de conclusiones que recogen en ocho páginas los puntos más sobresalientes explicados en los diferentes capítulos.

El libro es un libro bien estructurado y, aunque puede inducir todo tipo de reacciones, dada la politización del tema de la secesión en Cataluña, con dificultad se le podrán achacar planteamientos erróneos, si bien siempre cabe profundizar más en algunos casos históricos que no se abordan en profundidad por motivos obvios.

Consideramos que es un libro de gran utilidad para juristas y no juristas, al tratar de esclarecer un asunto candente en la política nacional española. Su lectura, sin duda, merece la pena.



CRÍTICA DE LIBROS:

González del Miño, Paloma (2014) (ed.):

Tres años de revoluciones árabes

Madrid, Los libros de la Catarata

ISBN:978-84-8319-894-0

269 pp.

Beatriz Tomé¹

UCM / UNISCI

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

Han transcurrido casi cuatro años desde que ciudadanos saharauis establecieran un campamento en la localidad desértica de Gdeim Izik, a doce kilómetros de El Aiún, para demandar mejoras en sus condiciones sociales y económicas. Era el 10 de octubre de 2010 y durante casi un mes, hasta que fueron desalojados el 8 de noviembre, atraieron buena parte de la atención internacional. Algunos ven en estas protestas, pacíficas y protagonizadas por la juventud, el antecedente² de lo que se conoce como el “Despertar Árabe” o “Primavera Árabe”³. Desde entonces, ha florecido la investigación en este terreno. En un primer momento, la bibliografía se centra en examinar las causas que encendieron la chispa de la protesta⁴.

La obra que nos ocupa aborda la(s) evolución(es) del proceso que comenzó como una revuelta espontánea, popular y horizontal. **Tres años de revoluciones árabes** huye de la efervescencia y del optimismo de los primeros tiempos y dibuja la trayectoria regional y los (muy diversos) caminos nacionales. Una vez finalizada la experiencia de la Hermandad Musulmana en el gobierno egipcio y aprobada la constitución tunecina, las tendencias se

¹ Beatriz Tomé Alonso es investigadora pre-doctoral en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales), de la Universidad Complutense de Madrid. Así mismo, es investigadora asociada en el Centro Jacques Berque (CJB) de Rabat y ha realizado estancias de investigación en el IREMAM y en la EHESS de París.

² López García, Bernabé: “El Sáhara Occidental en el nuevo tiempo árabe”, *El País*, 30 de mayo de 2012; Szmolka, Inmaculada: “El conflicto del Sáhara Occidental en el marco de la Primavera Árabe”, ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), celebrado en Sevilla del 18 al 20 de septiembre de 2013.

³ Pace, Michelle y Francesco Cavatorta: “The Arab Uprisings in Theoretical Perspective-An Introduction”, *Mediterranean Politics*, vol.17, nº 2 (July 2012), pp.125-138.

⁴ Gutiérrez de Terán, Ignacio e Ignacio Álvarez Ossorio (2011): *Informe sobre las Revueltas Árabes*, Oriente y Mediterráneo.



antojan claras y el análisis de largo recorrido. Así, el libro dirigido por Paloma González del Miño dialoga con el triángulo teórico formado por los fenómenos de transición democrática, liberalización política y supervivencia del autoritarismo en una región que se balancea entre rupturas y continuismos.

El prólogo de la obra, escrito por Bernabé López, aporta una visión en perspectiva de la región y de las grandes y pequeñas convulsiones políticas que la han sacudido durante las últimas décadas y da aso a un volumen estructurado en tres partes: (1) indagación en las causas de la Primavera Árabe como fenómeno regional; (2) estudios de caso; y (3) análisis del nuevo escenario regional y de las *nuevas* políticas exteriores.

En el primer capítulo, José Abu-Tarbush se pregunta **el porqué de la Primavera Árabe**. Sintetiza las explicaciones que proceden de una perspectiva macro-estructural y aquellas que enfatizan el papel de la agencia humana. En el primer grupo, los factores económicos e institucionales prevalecen sobre las *tesis culturalistas* que muestran una supuesta homogeneidad arabo-islámica. En el segundo, es el cálculo y el comportamiento estratégico de los actores nacionales e internacionales el que lleva el peso de la carga explicativa.

En la segunda parte del libro no se analiza ya la Primavera Árabe como un fenómeno regional, sino los particularismos de **las primaveras árabes** en sus escenarios concretos. Varios autores trazan los itinerarios de diferentes procesos, que abarcan desde una transición exitosa hasta el momento (Túnez) hasta una guerra civil con escasas perspectivas de concluir en breve (Siria), sin olvidar la reformulación del régimen marroquí en clave continuista y liberalizadora. Se incluye Yemen, que, para el lector español, es un escenario poco frecuentado.

Inmaculada Szmolka aborda las **reformas políticas sin cambio de régimen en Marruecos**. Se trata, una vez más y al calor de los acontecimientos, de un proceso de apertura y reforma del régimen planeado y ejecutado “desde arriba” en busca de una renovada legitimación en términos democráticos.

Por su parte, Rafael Bustos aborda la **no-primavera argelina y la cuestión, indisociable, de la sucesión** en la jefatura de la república. Bustos se mueve entre características propias del régimen, como su naturaleza mono-rentista y la división en las filas de la oposición, y cuestiones de orden internacional. El enmarañamiento de la primavera libia, más cercana, y de la lejana siria contribuyen a un clima de conformismo entre los argelinos, quienes prefieren, como tantos otros en la región, la estabilidad frente a la posibilidad de cambio. Sin embargo, y aunque Argel siga jugando la carta de gendarme frente al terrorismo, “el aislamiento y la relativa excepcionalidad de Argelia no puede mantenerse por mucho tiempo”.

El éxito **tunecino**, sus **logros y obstáculos en la senda de la transición** son expuestos por Mónica Reinaldo, quien expone como los actores relevantes elaboran y modifican sus estrategias sobre y a partir del mapa político heredado de Ben Ali.

Libia y su **reto de un Estado moderno** no escapan a esta obra coral. Ignacio Gutiérrez de Terán abre la *caja negra* libia para trazar el itinerario de una revolución marcada por la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, quien autoriza a la aviación internacional a intervenir para proteger a la población civil. Dejando a un lado el pesimismo imperante, Gutiérrez de Terán dibuja el escenario estratégico sobre el que se mueven los actores protagonistas de la reconstrucción.

Paloma González del Miño aborda los desafíos de la **transición incierta egipcia**. Si el espejo egipcio es en el que se miran buena parte de los jóvenes que salieron a las calles a



pedir mayores cuotas de libertad y dignidad, actúa luego como elemento clave de contención. González del Miño analiza primer el proceso de fragmentación del régimen de Mubarak ante su cercana sucesión y traza luego el itinerario de la euforia revolucionaria a la polarización de la escena política entre los Hermanos Musulmanes -que no han sabido elaborar un proyecto de transición inclusivo- y el Ejército -actor clave que marca la pauta y el ritmo de los cambios-.

La marcha de **la revuelta a la tragedia siria** es explicada por Laura Ruiz de Elvira, quien entabla un diálogo entre factores de orden doméstico y los internacionales. A partir de aquí, establece las distintas fases que abarcan desde las primeras movilizaciones hasta la militarización del conflicto, a pesar de que tanto la oposición siria en el exterior como los manifestantes en el exterior se empeñaban en mantener el conflicto dentro de los “tres noes”: no a la confesionalización, no a una intervención extranjera, no a la militarización.

¿Qué ocurre con la **transición controlada del régimen en Yemen**? Moisés García Corrales aborda este caso paradigmático de transición pactada entre el partido oficialista - Congreso General del Pueblo (CGP)- y la oposición -compuesta esencialmente por fuerzas islamistas y socialistas-, y el papel desempeñado por el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) en su creciente labor como mediador en los conflictos regionales.

La Primavera Árabe no sólo ha abierto nuevas trayectorias y nuevas expectativas en los respectivos escenarios nacionales, además ha confirmado y acelerado la reconfiguración de la zona MENA (Middle East and North Africa). Zaki Samy Elakawi defiende la **formación de un nuevo mapa geoestratégico en la región** a partir de tres paradigmas que conviven con líneas de intersección: (1) el descontento popular interno contra los regímenes autoritarios; (2) la proliferación de Estados débiles a causa de guerras civiles; y (3) la rivalidad entre Arabia Saudí, Turquía e Irán, que entienden la lógica regional como un juego de suma cero. A esta vocación hegemónica en términos geoeconómicos de las (semi)potencias regionales hay que añadir la entrada de nuevos actores internacionales como Rusia y China.

Miguel Hernando de Larramendi e Irene Fernández Molina abordan **las relaciones internacionales y las políticas exteriores de los Estados norteafricanos tras el despertar árabe**. Si el (posible) comportamiento de los islamistas en política exterior generaba incertidumbre a los gobiernos internacionales, los autores demuestran que los gobiernos constituidos durante los últimos años se comportan de forma pragmática.

La obra contiene, en definitiva, un elevado grado de relevancia y coherencia. Fruto de un análisis reposado, hecho al calor de los procesos de cambio en curso o ya frustrados, aporta un nuevo acicate en la construcción de un campo de análisis politológico e internacionalista genuinamente español. Para el futuro queda el reto de permanecer vigilantes a las trayectorias ya iniciadas y su desarrollo.





LA DIPLOMACIA FRANCO-BRITÁNICA ANTE LA GUERRA

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Title in English: “Franco-British Diplomacy in the Face of War”

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

1. Introducción

El estallido de la Segunda Guerra Mundial se puede considerar como la culminación de una serie de crisis que ya dejaban entrever la inexorabilidad de la guerra.

La política exterior británica y francesa estaba a la defensiva frente a la agresividad de las políticas de los países fascistas. Esta situación se había podido percibir con cierta claridad durante la guerra civil española. Hay también que señalar que en la alianza existente entre el Reino Unido y Francia, quien llevaba la iniciativa era, sin duda, el Reino Unido. Diversos autores han hablado de la *tutela* de Londres sobre París durante el período anterior a la Guerra Mundial. *Tutela* que habría ganado' una mayor extensión y profundidad a partir de finales de marzo de 1939, una vez producida la disolución de Checoslovaquia y tras la concesión de garantías del Reino Unido a Polonia. El Reino Unido jugaba con las divisiones del Gobierno francés y la impotencia del régimen político, en plena decadencia y plagado de intrigas. Francia, a su vez, mostraba una gran docilidad a la política británica, temiendo quedar aislada. En este sentido, el gobierno francés hará también una declaración confirmando la alianza franco-polaca.

El 13 de abril, Francia y el Reino Unido anunciaron que concedían garantías a Rumania y Grecia. Un mes más tarde, el Reino Unido firmó con Turquía una declaración de ayuda mutua y cooperación en caso de una agresión que implicase la guerra en el Mediterráneo. El 23 de junio, Francia firmó una declaración similar con Turquía.

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



Pero estas garantías, sin asegurarse previamente la ayuda de la Unión Soviética, al ser estos países inaccesibles a las fuerzas de Francia y el Reino Unido, iban a servir meramente como una provocación a la acción de Hitler. Por ello, cuando el 23 de agosto se firmó el pacto germano-soviético, la guerra estaba ya cantada. El 1 de septiembre, las fuerzas armadas alemanas invadieron Polonia. Dos días después, el gobierno británico declaraba la guerra a Alemania. El gobierno francés lo hizo seis horas más tarde.

La ofensiva alemana fue rápida, utilizando métodos nuevos, la *Blitzkrieg*, con un énfasis en el empleo de la fuerza aérea y los carros de combate. La Unión Soviética declaró la guerra a Polonia el 17, alegando la protección de las minorías de ucranianos y de rusos blancos. De este modo, el 22 de septiembre quedaba establecida la partición de Polonia entre la Unión Soviética y Alemania. El 28 se firmaba un nuevo acuerdo germano-soviético.

2. El primer aviso

La rapidez de la conquista de Polonia, realizada en menos de un mes, sorprendió a los militares franceses, que habían sobrestimado la capacidad de defensa de aquel país. Sobre el papel, en función del número de divisiones existentes, Francia podría haber puesto en serios aprietos a Alemania. Francia y Polonia juntas tenían 130 divisiones y Alemania 98. Una vez que Alemania atacó Polonia, dejó en su frontera occidental 43 divisiones, de las cuales solamente 11 podían considerarse plenamente entrenadas y equipadas.

En esta zona, el Estado Mayor francés planeaba desplegar 85 divisiones, pero el sistema de movilización era muy lento y el ejército estaba concebido para una guerra defensiva, dependiendo sus planes ofensivos de la utilización masiva de artillería pesada, que no podía estar disponible hasta pasadas al menos dos semanas de iniciada la movilización. Pero la culpa no podía echarse por completo sobre Pétain o Gamelin y sus ideas sobre la planificación de una guerra, cuyo paradigma ha quedado ejemplificado en la *línea Maginot*.

La clase política, salvo contadas excepciones, tenía una culpabilidad notable en la situación, al haberse centrado en la dotación de un ejército grande y barato. Lo mismo ocurrió en el Reino Unido, donde tanto el Estado Mayor como la mayoría del gobierno, después del descalabro diplomático de Múnich, habían terminado adoptando el servicio militar obligatorio en orden a poseer un gran ejército. Con ello se produjo una dispersión de recursos para equipar una masa humana, en vez de centrarse en la consecución de un ejército de menor tamaño, pero mejor dotado en aviación y carros de combate.

De esta forma, en ausencia de un sólido liderazgo político en Francia y el Reino Unido, el frente occidental no registró ninguna actividad guerrera, a pesar de que los alemanes podrían haber sufrido serios quebrantos en caso de un ataque francés en aquel momento, como ellos mismos acabarían reconociendo años después.

En cualquier caso, dignos son de destacar los cambios políticos que se produjeron en Francia y en el Reino Unido. Neville Chamberlain afirmó en la Cámara de los Comunes, el 3 de septiembre, que todo aquello por lo que había trabajado, en lo que había esperado y en lo que había creído en el transcurso de su vida pública no era ya sino un amasijo de ruinas. Dos días después realizaba un cambio ministerial, entrando en el Gabinete dos significadas personalidades, no partidarias del apaciguamiento: Winston Churchill y Anthony Eden.

En Francia, Edouard Daladier retiró a Georges Bonnet del Ministerio de Asuntos Exteriores, pasándole al Ministerio de Justicia. De este modo se desembarazaba del hombre más significativo en la política de apaciguamiento mantenida, y con ello, acumulaba la presidencia y las carteras de Defensa y Asuntos Exteriores. Por lo demás, su equipo



gubernamental con dos nuevos Ministerios, el de Bloqueo y el de Armamento, no va a resultar un equipo unido, y va a seguir dividido entre partidarios de la línea dura y los partidarios de un compromiso. Daladier no será capaz de definir con claridad una política. Asimismo, digno es de destacar que el 26 de septiembre fueron disueltas las organizaciones comunistas, que, siguiendo instrucciones de Moscú, seguirán una política de fomento del derrotismo, denunciando y calificando la guerra como imperialista, silenciando todo lo demás. Más tarde, el 2 de diciembre, el Senado votó afirmativamente el proyecto de ley que dotaba de plenos poderes al gobierno mientras durasen las hostilidades.

3. A la espera

Un mayor estrechamiento de relaciones entre Francia y el Reino Unido dio lugar a diversas iniciativas que recordaban lo acontecido en la Primera Guerra Mundial, como la creación de un consejo supremo de guerra interaliado, un comité franco-británico de coordinación de compras, acuerdos financieros y la creación de organismos de cooperación semiprivados. El general Gamelin fue reconocido por los británicos como el general jefe del frente occidental. En octubre, cuatro divisiones británicas estaban desplegadas en la frontera belga.

Lo curioso de la nueva situación creada tras el reparto de Polonia va a ser la continuada falta de iniciativa en el frente oeste. Se habían movilizado millones de personas y no se hacía nada por temor a provocar al enemigo. Las anécdotas que a este respecto han recogido diversos historiadores son suficientemente reveladoras. Los Estados Mayores británico y francés consideraban posible la guerra larga con una defensa prolongada que les iba a permitir ganar tiempo, y así sobrepasar los avances alemanes en materia de armamentos. Una excepción la constituía la guerra en el mar. El Almirantazgo británico tuvo que poner de inmediato a punto los planes de protección del tráfico marítimo en orden a contrarrestar las actividades navales alemanas, de forma especial las de su flota submarina. El bloqueo hizo también su aparición como medio de presión y debilitamiento económico.

En esta inactividad habría también que resaltar la diversidad de concepciones. El gobierno y el Estado Mayor franceses querían que el frente occidental no fuese el principal y único foco de posible guerra y alentaron la formación de un bloque balcánico. De esta manera, el balance numérico de fuerzas quedaría a favor de los aliados, y Alemania no tendría fácil el camino hacia el sur. Pero aquí surgió el problema: ¿Qué iba a hacer Italia? Los británicos vieron con claridad que tenían que evitar que Roma se agarrase a un pretexto para el abandono de su neutralidad. Por otra parte, tenían que hacer frente al grave inconveniente de las limitaciones de los recursos para apoyar a estos países.

El gobierno francés incluso consideraba necesaria la presencia de una fuerza aliada en Salónica o Estambul, que serviría como un cemento de unión entre los Estados balcánicos, los cuales, a su vez, no querían provocar ni a Alemania ni a la Unión Soviética. Los británicos se encargaron de poner numerosas y atinadas objeciones a estos planes en los consejos supremos de guerra.

La actividad diplomática fue intensa, llegándose a la firma de un tratado anglo-franco-turco el 19 de octubre. Y, finalmente, todo quedó en conversaciones infructuosas entre los Estados Mayores. El coste y las dificultades eran notables y, sobre todo, había que contar con la neutralidad de Italia, que había sido favorecida con concesiones y acuerdos económicos. De hecho, el cambio de política italiana no se producirá sino después de la entrevista entre Hitler y Mussolini el 18 de marzo de 1940.



4. Guerra en el Norte

En el campo diplomático hay que destacar también en este periodo la oferta de un acuerdo de paz realizada por Hitler en un discurso ante el Reichstag el 6 de octubre, invitando a Francia y el Reino Unido a olvidarse del expediente polaco. Estos países no la aceptaron, antes bien, siguieron con los preparativos para contrarrestar un posible ataque alemán en el frente oeste. El problema principal lo constituía la frontera entre Francia y Bélgica, que quedaba un tanto desprotegida, al estar fuera del más importante sistema de fortificaciones francés. En la Primera Guerra Mundial, los alemanes habían violado la neutralidad belga y ahora se temía que pudieran hacer lo mismo. Al iniciarse la contienda, Gamelin había escrito a Daladier exponiendo que la neutralidad belga jugaba a favor de Alemania.

No obstante, Bélgica no se avino a mantener conversaciones de Estado Mayor con Francia y el Reino Unido para coordinar preventivamente las acciones frente a un posible ataque alemán; ni estos países pudieron arrancar una declaración de que entraría en guerra en caso de un ataque alemán a Holanda, a pesar de las garantías de apoyo que le habían sido reafirmadas en abril de 1937. Esta situación, con diversos altibajos en los contactos políticos y militares, así como en las garantías solicitadas y ofrecidas -incluyendo un intento de mediación belga y holandés- se mantuvo hasta la ofensiva alemana sobre Holanda. Ello, sin que el rey y los políticos belgas se decidieran a invitar a los aliados a entrar en su territorio y defender la línea Amberes-Namur, como aquéllos querían, y todo con la vana ilusión de permanecer al margen de la guerra.

Otro punto a tener en cuenta fue la actividad franco-británica desplegada ante el ataque de la Unión Soviética a Finlandia. La Unión Soviética había conseguido, tras la repartición de Polonia y la firma del acuerdo de 28 de septiembre, que Estonia, Letonia y Lituania firmasen con ella tratados de ayuda mutua, obteniendo bases navales y aéreas en estos países. Al poco tiempo hizo una demanda similar en Finlandia: cesión de la base de Hangoe, islas del golfo de Finlandia y una rectificación de fronteras para así resguardar más Leningrado.

La alarma se extendió entre los aliados. El 13 de noviembre el gobierno finlandés se negó a aceptar las exigencias de la Unión Soviética. A partir de ahí, los acontecimientos se precipitaron. El 28, la Unión Soviética denunció el pacto de no agresión firmado en 1932, el 29 rompió las relaciones diplomáticas y el 30 el ejército ruso invadió el territorio de Finlandia. La reacción de Francia y el Reino Unido no se hizo esperar. Ambos países consiguieron la condena de la Unión Soviética, como agresora, en la Sociedad de Naciones, y el 14 de diciembre fue expulsada de la misma.

La nueva agresión tuvo un gran impacto en la opinión pública. En Francia, sólo el partido comunista, en sus escritos y propaganda clandestina, tomó partido por la Unión Soviética. En el Reino Unido, la reacción fue más unánime. Ambos países procedieron al envío de material de guerra a Finlandia y se vieron obligados a conexas un tema que venía preocupando, el tráfico de mineral de hierro sueco desde el puerto de Narvik, en Noruega, hacia Alemania, y la agresión a Finlandia. Churchill ya había propuesto el 19 de septiembre al gabinete de guerra que, en caso de que el gobierno noruego no accediese a parar el suministro de mineral de hierro a Alemania, se procediese al minado de las aguas noruegas. Este asunto no se discutió de forma detallada hasta mediados de noviembre. Luego, la Junta de Jefes de Estado Mayor estudió las implicaciones del corte del tráfico marítimo entre Noruega y Alemania.

Mientras se preparaba este estudio, se produjo la agresión a Finlandia, presentándose un nuevo problema: la posible extensión de la guerra a Suecia y Noruega. Los gobiernos francés e inglés estudiaron entonces la posibilidad de la colaboración de sus países en la ayuda a



Finlandia que, según propuesta francesa, implicaba una declaración de guerra, para así contrarrestar y prevenir cualquier nuevo avance soviético en la zona.

Se pensaba que el apoyo aliado se produciría entonces en mejores condiciones que si Finlandia era derrotada y hubiese que proceder a una intervención para salvar Suecia y Noruega. Pero implicaba la guerra con la Unión Soviética, asunto que la Junta de Jefes de Estado Mayor británica recomendó evitar. Las discusiones se centraron, así, en el tipo de acción a realizar para cortar el tráfico marítimo desde Narvik y también en el Báltico. Ello colapsaría a la industria alemana. Y también se trató sobre la forma que tenía que revestir la aproximación a Suecia y Noruega. Los aliados no esperaban que Alemania invadiese Noruega para restablecer las comunicaciones con Narvik, ni tampoco Suecia, estando más centrados en la posibilidad de una invasión en Bélgica.

5. Unión ante el peligro

De este modo, el gobierno británico envió una comunicación a las embajadas de Noruega y Suecia en Londres fechada el 27 de diciembre, donde explicó la posición franco-británica que consideraba necesaria la ayuda a Finlandia y solicitaba una apreciación sobre las seguridades que debían otorgárseles para hacer frente a las posibles consecuencias de su ayuda directa o indirecta a aquel país.

Las respuestas de suecos y noruegos se limitaron a agradecer las seguridades ofrecidas, pero no pidieron una precisión de las mismas, temiendo verse envueltos en la guerra. En cuanto al tráfico marítimo, una nueva nota, consensuada con el gobierno francés, se entregó a las embajadas de aquellos países, poniendo énfasis en las actividades navales alemanas en aguas noruegas y las medidas que se tomarían para prevenir la utilización de estas aguas, habiendo de operar en ellas en algunas ocasiones.

De nuevo las respuestas fueron negativas a la acción propuesta, temiéndose consecuencias impredecibles.

Nuevos y más amplios planes se prepararon, incluyendo la ocupación de las minas nórdicas, en un clima de incertidumbre y de cierta división, pues los franceses proponían la captura de Petsamo, puerto finlandés situado al norte del país, dando la misma prioridad al níquel de esta zona que a las minas de hierro del norte de Suecia. Los planes británicos se centraban en una intervención en Narvik y en el sur de Suecia. El 2 de febrero, el gabinete británico rechazó el plan francés por temor a desencadenar una guerra con la URSS, no siendo suficiente para dar una ayuda efectiva a Suecia y controlar las minas de hierro.

Empero las continuas deliberaciones y las comunicaciones aliadas a los países escandinavos permitieron filtraciones, y sus medios de comunicación se hicieron eco de los planes, alarmando a la opinión pública. A esto se vino a añadir el abordaje del navío alemán *Altmark* por un destructor británico. El 25 de febrero, ambos países declararon su neutralidad. Y el 12 de marzo, por el tratado de Moscú, Finlandia accedió a las pretensiones de la Unión Soviética, que iban más allá de las inicialmente exigidas. La consternación entre los aliados fue enorme. Edouard Daladier, tras fuertes ataques en ambas Cámaras y una mayoritaria abstención en el Congreso de los Diputados en una moción de confianza, presentó la dimisión, siendo sustituido por Paul Reynaud.



6. Hacia el abismo

El nuevo dirigente envió a los pocos días un memorándum a la embajada británica en París sobre la futura actuación en la guerra. Propuso una acción inmediata en aguas territoriales de Noruega, previendo una respuesta alemana que daría oportunidad para imponer el control aliado sobre las minas de hierro. Asimismo, sugirió que podrían cortar los suministros de petróleo a Alemania bombardeando los pozos de petróleo del Cáucaso, paralizando la economía de la Unión Soviética antes de que el Reich pudiera obtener más ventajas en los intercambios con este país. Si esto no pudiera llegar a realizarse, proponía el envío inmediato de submarinos al mar Negro. Los planes no eran nuevos, seguían siendo poco realistas, pero el tono empleado, como han señalado diversos autores, era diferente.

El 28 de marzo se firmaba un acuerdo franco-británico que excluía un armisticio separado. Era una nueva señal. Ese mismo día, el consejo supremo de guerra se reunía en Londres, aceptándose el plan de minado de las aguas territoriales de Noruega, que comenzaría el 5 de abril. Previamente se enviarían notas conminatorias a los gobiernos de Noruega y Suecia. Pero, con todo a punto de iniciarse, el 30 de marzo, el comité de guerra francés se opuso al minado. Daladier, quien había permanecido como ministro de Defensa, y el general Gamelin minimizaban la importancia estratégica de Noruega, centrándose en el plan de defensa de Bélgica.

De este modo se retrasó el proceso de minado que se inició el 8 de abril. El 9, los alemanes desembarcaban en los principales puertos noruegos y ocupaban Dinamarca. La reacción aliada no se hizo esperar, pero para entonces los alemanes eran prácticamente dueños de la situación.

Al mes siguiente, el 10 de mayo, Alemania iniciaba la ofensiva en el frente occidental, cogiendo por sorpresa a los aliados a pesar de las informaciones que diversas personalidades, incluyendo al Papa Pío XII, habían hecho llegar a los aliados. El 22 de junio, Francia firmaría el armisticio en Compiègne.



LA ETAPA DE RAMÓN SERRANO SUÑER EN EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: ESPAÑA SE CONVIERTE EN UN PAÍS DEL EJE Y PIERDE LA NEUTRALIDAD

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Title in English: "Ramón Serrano Suñer at the Helm of the Ministry of Foreign Affairs: Spain Becomes a Member of the Axis and Losses its Neutrality"

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

1. Introducción

Ramón Serrano Suñer se puede calificar como una personalidad clave en el surgimiento del nuevo Estado español y su orientación hacia la ideología fascista. Su influencia sobre el general Franco va a ser significativa no sólo en la reconstrucción de las fuerzas políticas sino también en las relaciones exteriores.

Ramón Serrano Suñer una vez finalizada la guerra civil presidirá la representación española que acompañó a gran número de voluntarios italianos en su vuelta a Italia. Para entonces su influencia política era creciente y mostraba que incluso podía suplantar al ministro de Asuntos Exteriores. En ese sentido sus conversaciones e intercambios de opinión con Mussolini y Ciano no dejan gran resquicio para la duda². En julio sería también Serrano quien se encargase de organizar el viaje de Ciano a España, marginando al ministro de Asuntos Exteriores.

Tendrá asimismo un papel decisivo en la crisis que condujo a un cambio de gobierno a principios de agosto. Del gobierno salieron los ministros que no eran del agrado de Serrano,

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.

² Véase Tusell Javier, Queipo de Llano Genoveva (1985): *Franco y Mussolini*, Barcelona, Planeta, pp. 31 y ss.



entre ellos el de Asuntos Exteriores, Gómez Jordana, siendo sustituidos por personas afines o personas que el propio Serrano consideraba que no le crearían muchos problemas. Este fue el caso del coronel Beigbeder, quien fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores. Pasados dos meses, Serrano intentó desplazar a Beigbeder de su puesto e influyó sobre Franco para que no se aceptasen las propuestas francesas y británicas de acuerdos comerciales con España. Serrano aceptaba y apoyaba con gran fuerza las doctrina autárquicas falangistas en el campo económico. De este modo el asunto de las negociaciones de los acuerdos de comercio se convirtió en un tema de profunda controversia entre el ministro de Asuntos Exteriores y el ministro de Gobernación³. Por ello, el marco para el desarrollo de las relaciones comerciales entorpecidas por el estallido de la guerra mundial, no pudo estructurarse hasta el mes de marzo de 1940, en el caso del Reino Unido.

El fracaso de sus planes políticos totalitarios por la fuerte oposición interna que encontró, en especial la oposición militar, el desbarajuste económico inducido por la administración falangista, las extralimitaciones de la Falange, considerada en algunas provincias como una fuerza de colonización⁴ indujo en enero de 1940 una crisis gubernamental que se saldó con la dimisión del general Muñoz Grandes. Serrano Suñer encontró el apoyo del general Franco quien le consideraba “el mayor estadista de Europa sin exceptuar siquiera a Mussolini”⁵. No obstante no obtuvo la reforma que propugnaba, la creación de la presidencia del Consejo de Ministros y su nombramiento para este cargo. La división entre el ministro de Asuntos Exteriores y el ministro de Gobernación será ya abismal. Así, el acuerdo de comercio y pagos firmado el 18 de marzo entre el Reino Unido y España fue silenciado por la prensa que controlaba Serrano Suñer.

Hay que hacer notar que la influencia de la Embajada alemana sobre Serrano Suñer se incrementó a raíz de esta crisis, balanceando la hasta entonces predominante influencia italiana⁶.

2. La política de Inglaterra y sus aliados para asegurar la neutralidad española

Desde el comienzo de la guerra, los aliados contra los países del Eje, de forma especial el Reino Unido, trataron de poner en práctica un conjunto de políticas para prevenir una posible entrada en guerra de España a favor del Eje.

Podemos reseñar como más significativas las siguientes:

- A España no se le permitió comerciar libremente con los Estados del Eje. El bloqueo económico, el sistema de licencias de exportación y la progresiva ampliación de la lista de productos que estaban prohibidos para su exportación por parte de España en función de los acuerdos comerciales de guerra, redujeron notablemente el libre flujo comercial español⁷.

³ El embajador británico M. Petersen consideraba que si podían conseguir firmar un acuerdo comercial representaría un serio revés para Serrano Suñer y también para Franco, quien en su último mensaje radiado el 31 de diciembre afirmó que no había requerido ningún préstamo del exterior. La controversia entre ambos ministros sobre los acuerdos comerciales se calificaba como «vital». FO 425, 417 doc. 5.

⁴ Véase Marquina, Antonio: “Aranda contra Franco”, *Historia 16*, nº 72 (1982), p. 22.

⁵ Así se lo dijo Franco a Beigbeder en estas fechas, FO, 425, 417, doc. 19.

⁶ Las visitas del embajador alemán al Ministerio de Gobernación durante esta crisis fueron constantes. FO, 425, 417, doc. 14.

⁷ Meddlcott, William Norton (1952): *The Economic Blockade*, London, HMSO. Barroso Pedro (1982): *Las relaciones diplomático-comerciales hispano-británicas: 1939-1945*. Tesina inédita de Licenciatura en Ciencias Políticas, Madrid.



- Los aliados crearon un sistema de incentivos que condicionó las decisiones de política exterior. Por parte británica se procedió a crear una red de intereses mutuos y crear las condiciones que hicieran que una ruptura entre los dos Estados significara una pérdida sustancial para el comercio y la industria española⁸.
- Los sobornos a generales, a Nicolás Franco y otras personalidades y comerciantes españoles para conseguir que España no entrara en guerra. Este dato se publicó por primera vez en 1978 en un estudio- revisión, publicado con notas a pie de página en el diario *El País* los días 19, 21 y 22 de noviembre de 1978, dando lugar a una dura polémica con el ex-ministro Ramón Serrano Suñer⁹. Los generales cabezas de fila de la junta militar que se creó fueron Aranda, Kindelán, Orgaz y Queipo de Llano¹⁰. Las cantidades de dinero utilizadas por los británicos fueron notables, calculadas entre los 200 millones de dólares actuales¹¹ y los 370 millones de euros actuales¹². Su efectividad se puede calificar de sobresaliente en un primera etapa. La red de la junta llegó a alcanzar a cerca de treinta generales y altos mandos. Otra cuestión es el espectáculo de degradación moral que estos sobornos proyectan sobre las altas jerarquías militares y la política española de estos años.
- Para disminuir las exportaciones de productos españoles a los Estados del Eje, los aliados establecieron un sistema de compras preferentes en España y trataron de persuadir al gobierno para que estableciera prohibiciones de exportación o limitaciones a las mismas. A este fin a los productos procedentes de Estados Unidos y de Inglaterra se les puso un sobreprecio, amenazando con cortar el suministro de productos esenciales como el petróleo y los fertilizantes. Esta política preventiva incluyó pagos para impedir la producción de ciertos materiales y mercancías. Además, los aliados crearon listas negras: “The Proclaimed and Statutory Lists”¹³. Con todas estas medidas, los aliados deliberadamente permitieron que España desarrollase una economía de estancamiento, una economía de *mínimo crecimiento*. Los aliados, por otra parte tuvieron un conocimiento bastante amplio y profundo de las exportaciones españolas a los Estados del Eje.

⁸ Hoare, Samuel (1977): *Embajador ante Franco en misión especial*, Madrid, Sedmay.

⁹ Marquina, Antonio: “Franco quiso participar en la Segunda Guerra Mundial”, *El País*, 19, 21, 22 de noviembre de 1978. “Serrano Suñer responde a Antonio Marquina”, *El País*, 26, 28 y 29 de noviembre de 1978, “El profesor Antonio Marquina responde a Ramón Serrano Suñer”, *El País*, 15 de diciembre de 1978. “Mi punto final sobre Hendaya”, *El País*, 23 de diciembre de 1978.

¹⁰ Otros generales importantes también a incluir fueron Galarza, Varela, Asensio Cabanillas así como otros seis más sobre los que, aunque aparecen en diversos documentos, no poseo una evidencia totalmente concluyente. Los aliados dejaron de tener interés en esta junta militar a finales de 1943. Según la documentación de la OSS se desarrollaron contactos de la junta militar con un amplio sector de generales y el dinero corrió con fluidez. Véase Marquina Antonio: “Juntas militares e intentos de golpe de Estado en España”, *El País Semanal*, 21 de febrero de 1982. Marquina, Antonio: “Aranda contra Franco”, *Historia* 16, nº. 72 (1982). Véase también Smyth, Denis: “Les Chavalliers de Saint-George: La Grande-Bretagne et la Corruption des Généraux Espagnols (1940-1942)”, *Guerres Mondiales et Conflicts Contemporains*, vol. 162, pp 29-54. Manuel, Ros Agudo (2002): *La Guerra secreta de Franco*, Barcelona, Crítica.

¹¹ Norton-Taylor, Richard: “MI6 spent \$200m bribing Spaniards in Second World War”, *The Guardian*, 23 de mayo 2013.

¹² Viñas, Ángel: “Más de 370 millones de euros y una guerra menos”, *El Confidencial*, 23 de septiembre de 2013.

¹³ NA, RG 169, Foreign Economic Administration, Entry 151, Box 917, Spain, General and Miscellaneous Records.



3. El impacto de la derrota de Francia e Inglaterra y el reajuste de relaciones con Alemania e Italia

Cuando el 10 de mayo se produjo la ofensiva de Alemania sobre Holanda, Bélgica, Luxemburgo y Francia, el panorama varió sustancialmente en Europa. El 20 de mayo se hizo público en Lisboa un comunicado de prensa, donde se anunciaba que Salazar había recibido en audiencia al embajador de España quien expresó el deseo y la intención de Franco de estrechar la colaboración y el mutuo entendimiento de España con Portugal.

El comunicado se hizo por sugerencia de Nicolás Franco al considerar que así se calmaban las susceptibilidades y aprensiones portuguesas con respecto a las intenciones españolas. Conviene recordar que la Falange en algunos de sus carteles y manifestaciones había afirmado el propósito de anexionar Portugal a España¹⁴.

De inmediato los británicos solicitaron el apoyo de Salazar para asegurar el mantenimiento de la neutralidad de la península, para lo que había de emprender «la difícil y delicada tarea» de obtener ciertas seguridades prácticas de España con respecto a sus intenciones para permanecer neutral. A este fin ellos estaban dispuestos a suministrar 100.000 toneladas de trigo antes de finales de junio para consolidar el régimen de Franco. El gobierno francés cooperaría para encontrar la cantidad de trigo necesaria. Apoyarían también la compra de productos coloniales portugueses, sujetos a la garantía de no reexportación. Los pagos se harían a través de la cuenta de *clearing* anglo-española.

Salazar, en una conversación con el embajador británico en Lisboa, David Eccles, prometió sondear al gobierno español sobre estos asuntos. Así lo hizo, entregándose posteriormente por parte británica un memorándum a las autoridades españolas el 8 de junio¹⁵.

Dos días después, Italia entraba en la guerra contra Francia y el Reino Unido. Los británicos sondearon de nuevo al gobierno portugués. Una declaración de neutralidad, realizada solo por Portugal sería contraria a los intereses británicos por lo que era indispensable conseguir una declaración simultánea de neutralidad por España y Portugal. A este fin consideraron oportuna una gestión portuguesa ante el gobierno de Madrid en orden a conseguirla. Las gestiones no tuvieron el éxito esperado. A los tres días se publicaba en Madrid la decisión del Consejo de Ministros de pasar de la neutralidad a la no-beligerancia¹⁶.

No obstante, para evitar el desarrollo de asimetrías que pudieran tentar una intervención de Alemania (España aliado a Alemania e Italia, y Portugal, neutral, aliado al Reino Unido), una vez producido el armisticio de Alemania con Francia y formalizada la presencia alemana en la frontera con los Pirineos, Serrano Suñer, puenteando al ministro de Asuntos Exteriores, propuso al embajador portugués en Madrid, Teotonio Pereira, la ruptura de la alianza entre Portugal y el Reino Unido. España estaba dispuesta a solidarizarse con la victoria alemana. Si los alemanes hubiesen de romper la alianza luso-británica cabían, en su opinión, dos posibilidades: que España dejase pasar a los alemanes por la península, o que España se encargase de la operación. Por ello sugirió que Portugal diese algunas garantías a España que permitieran al español resistir mejor la presión alemana e italiana.

Éstas consistirían en un refuerzo del Pacto Ibérico, firmado el 17 de marzo de 1939, y algún tipo de garantías contra el desembarco de fuerzas británicas en Portugal¹⁷. Las

¹⁴ *Idem.*, doc. 176.

¹⁵ *Idem.*, doc. 21 y 202.

¹⁶ *Idem.*, doc. 203.

¹⁷ Véase Marquina, Antonio (1986): *España en la política de seguridad occidental (1939-1986)*, Madrid, Ediciones Ejército, p.51. Tusell, *op. cit.*, pp. 88-90 y FO 425,417 doc. 209.



conversaciones fueron al poco tiempo retomadas por Beigbeder en Madrid y Nicolás Franco en Lisboa, dándolas una dimensión diferente. El embajador portugués obtuvo del general Franco, el 6 de julio, la promesa de ir lo más lejos posible en cuanto a las garantías españolas para la independencia portuguesa en la península.

Salazar, a sugerencia de Nicolás Franco, quien proponía una declaración conjunta sobre la base del Pacto Ibérico, redactó un protocolo que, retocado levemente por el general Franco, fue firmado el 29 de julio en Lisboa. Esta última parte de la negociación se mantuvo secreta y sólo se descubrió en el último momento por Beigbeder a Samuel Hoare, según dijo el ministro español, para conocer su reacción y por sugerencia del general Franco¹⁸.

Cinco días antes, Nicolás Franco había aceptado formalmente la propuesta inglesa de compra de productos portugueses y las facilidades británicas para la compra de 100.000 toneladas de trigo.

La prensa en España, bajo órdenes de Serrano, silenció el acuerdo económico, al mismo tiempo que hacía una fuerte campaña contra el Reino Unido acusándola de ser el causante del hambre que España padecía. Lo mismo ocurrió con la firma del protocolo hasta que por orden de Franco se publicó en la prensa un comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Los británicos no ocultaron su satisfacción por la firma de los dos acuerdos, a pesar de la oposición de Serrano Suñer¹⁹.

Otro hecho significativo del protagonismo en la política exterior de Serrano Suñer fue el referente a las reivindicaciones españolas.

Al día siguiente de que España se declarase no beligerante las tropas jalifianas entraban en Tánger. El Ministro francés en Tánger, a través del agregado militar, había propuesto al ministro español la formación de una fuerza mixta franco-española para reforzar la policía en la zona internacional en caso de que surgieran incidentes que pudieran afectar la neutralidad de Tánger. El gobierno español informó al gobierno francés en París de que la operación debían llevarla a cabo las fuerzas españolas, dada la no intervención española, que sería la mejor garantía de neutralidad y para el estatuto. Una vez obtenido el acuerdo de Francia, que trataba de evitar una intervención italiana, y con el visto bueno británico, el Alto Comisario de España en Marruecos autorizó la entrada en nombre del Sultán de tropas jalifianas en Tánger. De acuerdo con el ministro francés en Tánger, la ocupación iba a ser provisional, respetando el estatuto, garantizando la neutralidad de sus aguas territoriales y el funcionamiento normal de todos los servicios.

No obstante la prensa y radio en España presentaron la noticia como un asunto estrictamente español, sin mencionar el acuerdo con el gobierno francés. Los embajadores francés y británico protestaron ante Beigbeder, quien prometió publicar un comunicado aclaratorio que finalmente no apareció, ni siquiera un artículo explicativo. La razón aportada posteriormente por Beigbeder fue la situación de la opinión pública española²⁰. De este modo la influencia de Serrano Suñer en la política exterior a través de su control de los medios de comunicación, no era desdeñable.

Tras esto, en vista del deterioro de la situación militar en Francia y el desmoronamiento previsible del imperio francés, Beigbeder trató de conseguir un nuevo acuerdo de las autoridades francesas para ocupar las zonas rifeñas que los franceses habían ocupado por razones de seguridad en la campaña del Rif, Beni Zarnal y Beni Egznaina. El gobierno

¹⁸ *Idem.*, doc. 210-215.

¹⁹ *Idem.*, doc. 213.

²⁰ *Idem.*, doc. 46, 47 y 48.



español estaba convencido que los italianos querían obtener Agadir y buena parte del Marruecos francés, y temían que pudieran quedarse sin ocupar tan siquiera la frontera de 1912. A este fin Beigbeder telegrafió dos veces al gobierno francés solicitando su aprobación.

El embajador francés en Madrid consideraba que el gobierno español tenía razón y urgió a su gobierno a la aceptación, a menos que esto pudiera causar dificultades militares. Pero los telegramas de Beigbeder no tuvieron ningún efecto por la intromisión de Serrano Suñer. Los italianos al conocer esta iniciativa la bloquearon y el gobierno español presentó ante el italiano las reivindicaciones españolas prometiendo pasar a una situación de beligerancia²¹.

Simultáneamente, el 10 de junio, Franco había enviado a Berlín al general Vigón con una carta personal dirigida a Hitler para conseguir que hiciera un sitio a las reivindicaciones españolas, que en este momento no se tomaron en consideración. Y el 19 de junio, la embajada de España en Berlín cursó al Ministerio de Asuntos Exteriores alemán un memorándum pidiendo la cesión a España del Marruecos francés y la asistencia alemana en la captura de Gibraltar. España entraría en la guerra tras un período corto de preparación de la opinión pública. La respuesta alemana anunciaba una consulta sobre el tema con el gobierno español tras el armisticio con Francia.

Pero a mediados de julio, Mussolini, mediante una carta, urgió a Franco a entrar en guerra y conquistar Gibraltar, pues con la Roca en poder de los británicos les era imposible a los italianos actuar con éxito en el Mediterráneo. Franco, tras demorar un poco la contestación, se negó a entrar en la guerra en aquel momento. De nuevo volvió a producirse un carteo entre Franco y el *Duce* a mediados del mes de agosto. Franco procedió ya a solicitar la ayuda del *Duce* en la consecución de las reivindicaciones españolas. La razón era que los alemanes tenían a punto un proyecto de protocolo con España en el que se solventaba la entrada de España en guerra, las ayudas económicas y militares y las reivindicaciones españolas. En el artículo XII se establecía la entrada en vigor del protocolo una vez que Italia diese su visto bueno a los dos gobiernos²².

Por estas fechas, los servicios de la inteligencia militar alemana, dirigidos por el almirante Canaris habían iniciado la preparación de un plan de operaciones para la conquista de Gibraltar. El 25 y 26 de julio el almirante Canaris y con cinco de sus colaboradores habían visitado la zona del Campo de Gibraltar e indicaron a las autoridades militares españolas que iban a necesitar más información para lo que serían necesarios puestos de observación en La Línea y Algeciras, mejores mapas y lugares donde poder reunir las fuerzas de infantería. El informe que redactaron a su vuelta sirvió para que el Estado Mayor de Operaciones de la Wehrmacht comenzase a preparar los planes de conquista, abandonando ya la mera destrucción del puerto y de las fuerzas navales allí estacionadas. Hitler aprobó estas propuestas el 24 de agosto.

Hay que hacer notar que, a nivel interno español, también durante julio y agosto se mantuvo la división en el gobierno y en las fuerzas políticas y militares entre los partidarios de la intervención y los partidarios de mantener a España fuera de la guerra. No es extraño que en esta situación, los alemanes echasen mano del intervencionista general Yagüe y le entregasen veinte millones de pesetas para su distribución entre el Ejército y la Aviación. Franco, con este motivo, le obligó a entrevistarse con él y le pidió explicación a una serie de actividades que tenía concretadas en doce puntos. El general Yagüe y trescientos de los principales implicados fueron arrestados. Por su parte, el nuevo embajador británico en Madrid, Samuel Hoare, procedió a contactar con elementos eclesiásticos -Alemania tenía en

²¹ *Idem.*, doc. 52, 53. La indiscreción de Serrano Suñer ante los italianos, en NA OSS, L 49622.

²² DGFP, serie D, vol. X, doc. 405.



la condenación del nazismo, a pesar de ocultaciones, uno de sus puntos más débiles-, elementos de la nobleza, de la economía y finanzas -concesión de *navicerts*, precios para los artículos-, y con prestigios generales, a quienes pagó sumas importantes, una vez que Italia entró en guerra, reservando una cantidad adicional de diez millones de dólares, que sería hecha efectiva a medida que estos generales cumplieren los acuerdos convenidos y que se depositó en el Swiss Bank Corporation, de Nueva York²³. Estos generales contrarios a la guerra, a mediados de julio, habían consolidado su posición²⁴.

4. La entrada de Serrano Suñer en el ministerio de Asuntos Exteriores

El 9 de septiembre el general Von Richthofen, siguiendo una directiva de Hitler y Göring, marchó a España y sondeó en San Sebastián al general Franco sobre la operación de conquista de Gibraltar y las operaciones concomitantes de ocupación de Azores, Canarias y Cabo Verde mediante una fuerza italo-alemana. Franco manifestó que los ataques aéreos alemanes acabarían con la resistencia británica en dos o tres semanas, pero a renglón seguido añadió que le preocupaba entrar en una guerra que fuese larga, por el posible bloqueo. España necesitaba suministros alimenticios, combustible y materias primas. Von Richthofen manifestó que Alemania trataría de hacer frente a estas necesidades, pero dejaban a Franco el decidir o no su entrada en la guerra²⁵.

Cuatro días después emprendió viaje a Berlín Ramón Serrano Suñer, acompañado de un nutrido séquito. El objetivo de esta visita era sólo conocido por Franco y Ramón Serrano Suñer. Este último ya se rumoreaba como próximo presidente del gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores. Durante el verano se habían producido diversas reuniones de la Junta Política de la Falange tratando de perfilar las líneas básicas de una Constitución sobre bases totalitarias que suscitaron la animosidad general en los sectores no falangistas y entre los militares.

Antes de su partida, tuvo lugar una reunión del Consejo de Ministros. En ella, Franco y Serrano admitieron que la guerra no había tenido una corta duración como habían esperado. Por ello, en vez de realizar una ocupación militar de la zona norteafricana francesa, para lo que se había estado preparando, era mejor tratar de obtener las reivindicaciones mediante un acuerdo con Francia, tal como hicieron Rumania y Hungría con Transilvania, notificándolo luego a las potencias del Eje para que dieran su visto bueno. La mayoría de los ministros se mostraron escépticos ante la propuesta, pero pensaron que si Alemania estaba conforme, España obtendría Marruecos y Oran en cuya reivindicación existía unanimidad.

Los ministros estuvieron de acuerdo en que Serrano Suñer no debía discutir ningún reajuste de relaciones con Alemania". Esta era también la opinión de los generales más antiguos. No obstante, Franco y Serrano Suñer, puenteados al ministro de Asuntos Exteriores, habían llegado a la conclusión, expuesta a Von Richthofen, de que la ofensiva aérea de Alemania contra el Reino Unido acabaría con su resistencia en dos o tres semanas. Por ello debían estar preparados para poderse sentar en la mesa de los vencedores en el momento oportuno y repartirse el botín. Serrano Suñer no podía ofrecer la cooperación militar española hasta que no estuviese completamente segura la derrota del Reino Unido. Sin embargo, estaba autorizado para discutir la cuestión de las reivindicaciones españolas en el norte de África y

²³ Para el tema alemán véase, entre otros: F. O. 371, 24508 folios 59,74,123; F. O. 371, 24515 folio 9; Ministerio della Cultura Popolare, 427 (Spagna). Madrid, 27 junio de 1940. Para los sobornos ingleses, véase F. D. Roosevelt Library (New York), Morgenthau Diaries, 466, pp.248-250

²⁴ FO 425, 417, doc. 65.

²⁵ Véase Marquina, Antonio: "El plan Félix", *Historia Universal 16*, Vol. XVI, pp. 105 y ss.



tantear el terreno. El ministro llevó consigo una carta de Franco a Hitler, fechada el 11 de septiembre, en la que, tras presentarle, decía que explicaría de forma más precisa lo que el general Vigón había expuesto en su visita a Berlín en el mes de junio. La carta expresaba en su último párrafo, la firme fe en la inminente y final victoria de las armas alemanas²⁶.

El 13 de septiembre de 1940 emprendía viaje a Berlín la misión española, formada por Ramón Serrano Suñer y un séquito bastante numeroso de jerarquías del Partido Falangista: el general Sagardía, jefe de la Policía Armada; el teniente coronel Hierro, jefe de la sección madrileña de la policía motorizada, y el coronel Tomás García Figueras, secretario general del Alto Comisario de España en Marruecos.

5. La entrevistas de Serrano Suñer en Berlín

El día 17 de septiembre tenía lugar la primera entrevista de Serrano Suñer con Ribbentrop. Serrano se presentó como un representante del gobierno español y agente personal del general Franco, que traía una misión especial. España quería «estar presente de una manera efectiva» y, por ello, «participar en la guerra». Si las dificultades económicas por las que atravesaba el país no hubiesen existido, se habría entrado ya en guerra, era absolutamente necesario asegurar previamente el suministro de materiales indispensables, evitando el ser un peso muerto para Alemania, y preparar a la opinión pública, la juventud y el Ejército. Era deseo de Franco no entrar en el conflicto precipitadamente y distraer a Alemania de su principal objetivo. España esperaba con gran impaciencia la posibilidad de una operación contra Gibraltar, haciendo notar que los materiales para ello, especialmente la artillería, no habían llegado, pero que España entendería si en aquel momento Alemania no tenía interés en este asunto o si los italianos diesen prioridad a la conquista de Suez.

De aquí el ministro español pasó a hablar del contenido de la nota verbal entregada por la embajada de España en Berlín, las aspiraciones con respecto a Gibraltar y Marruecos, el temor a conflictos en el Marruecos francés, y que por motivos de seguridad y de expansión natural era justa su incorporación a España. Pasó luego a demandar Orán, ya que la población era española, y una rectificación de fronteras en la colonia de Río de Oro -Serrano entregó un mapa explicativo de las reivindicaciones. Esta acción en el campo de la política exterior, decía, era necesaria como elemento de consolidación de la revolución nacional y, con ello, se salvaba también la difícil situación defensiva de las islas Canarias.

Habló también de Portugal, la influencia inglesa y las dudas de ese país sobre la victoria alemana. En cuanto a los temas económicos, España estaba dispuesta a admitir un régimen de comercio excepcional con Alemania, Ribbentrop, por su parte, expresó su satisfacción por haber rectificado España su postura y ya admitir, en principio, la posibilidad de entrada en guerra. Para el ministro alemán, la victoria de Alemania e Italia era absolutamente cierta, e Inglaterra sería derrotada de inmediato. La cuestión en aquel momento estaba en la reorganización de Europa y el mapa africano. España podría participar en esta tarea junto con Italia y Alemania, pero Ribbentrop hizo caso omiso de las propuestas concretas de Serrano, manifestando que España debía ceder una de las islas Canarias y que Alemania necesitaba bases en Agadir y Mogador con un hinterland apropiado.

Aparte de esto consideró las propuestas españolas sobre ayuda económica y militar demasiado elevadas, especialmente en lo referente a gasolina -estos planteamientos no correspondían con sus planteamientos de guerra corta- y presentó unas proposiciones económicas de Alemania para con España que alarmaron con toda razón al ministro español -

²⁶ Marquina, "España en la política de seguridad occidental", *op. cit.*, pp. 28-29.



Serrano hizo ademán de marcharse, pero Ribbentrop no prestó atención- España quedaba reducida a una colonia. Los razonamientos de Ribbentrop dejaban bien en claro que nadie podía recibir algo por nada y que las propuestas españolas no se tomaban en consideración. Serrano pudo ofrecer una mayor flexibilidad en temas económicos, pero no pudo ceder en las demandas territoriales. En la despedida volvió a aparecer el tema de Gibraltar. España, según Serrano, entraría en guerra una vez que estuviesen instaladas cerca de Gibraltar diez baterías de 38 centímetros. No era un entrar inmediato, pues Inglaterra todavía resistía, pero era un avance sustancial. Serrano salvaba su prestigio.

Al día siguiente tenía lugar la entrevista con Hitler. En ella el tema central fue Gibraltar. Los planteamientos del Führer, aunque más moderados, también diferían de los del ministro español. Para Hitler la conquista de Gibraltar no era tan difícil como la presentaba Serrano, la colaboración que ofrecía y valoraba España no era tan importante como para revisar a fondo las condiciones bajo las cuales «podía luchar España al lado de Alemania y entrar en guerra inmediatamente ». Hitler estaba preocupado por la posibilidad de que Inglaterra pudiese maniobrar y colocar en contra de Pétain las colonias francesas en el norte de África, en la defensa de las islas del oeste de África y en la seguridad de las futuras posesiones en África central. Se tocó el tema de Marruecos, Serrano propuso una alianza militar defensiva de Alemania, Italia y España -sin que el Führer le hiciese demasiado caso-, y solicitó una rectificación de fronteras con Francia en los Pirineos. Como bien dice Serrano Suñer, «en aquella primera conversación las alusiones de Hitler a la participación de España en el conflicto europeo fueron indirectas y vagas. Tuvieron un tono meramente teórico». Como resultados tangibles de la misma hay que señalar la propuesta de Hitler de ponerse en contacto con Franco en la frontera hispano-francesa y la carta del Führer a Franco aclarando «las confusiones» que sobre el tema de Gibraltar existían.

Este mismo día Serrano Suñer tendría otra reunión con Ribbentrop. El ministro alemán resumió la postura del Reich en dos puntos: la cuestión militar, que se explicaría de forma palmaria en la carta del Führer, y la cuestión de las peticiones de trigo y otros artículos, que se estudiarían, en especial el tema de la gasolina. Las operaciones militares se consideraban limitadas. Ante la insinuación de Serrano del peligro existente en Marruecos o la necesidad de defender la costa cantábrica, Ribbentrop contestó que Gibraltar, con la ayuda alemana, sería capturado segura y rápidamente, y que no existía un peligro inmediato en Marruecos o la costa atlántica. Volvían a chocar las dos concepciones. Sobre esta base de evaluación de la cooperación española no se podía avanzar en el tema de las concesiones territoriales. Ribbentrop siguió pidiendo Agadir, Mogador, una de las islas Canarias e, incluso, una de las islas de Guinea Ecuatorial y la propia Guinea, a cambio de los territorios que se cediesen en Marruecos a España. Serrano expresó sus dudas acerca de la aceptabilidad de estas, propuestas por parte de Franco e incluso trató de desviar los intereses alemanes de Canarias a Madeira.

En esta entrevista Ribbentrop puso en conocimiento de Serrano sus próximas reuniones en Italia con el Duce y Ciano, pero dejándole por completo en la penumbra sobre lo que allí se trataría. Quedaron de acuerdo en volver a entrevistarse. Mientras tanto, el ministro español enviaría un informe de lo tratado a Franco y la carta prometida del Führer. Ribbentrop marchaba a Roma²⁷.

²⁷ DGFP, Serie D, V. XI, doc. 48,62, 63, 66, 67; F. O. 371, 24516, folios 215, 217, 219; Serrano Suñer, Ramón (1973): *Entre Hendaya y Gibraltar*, Barcelona, Nauta.



5.1. Conviene estar dentro, pero no precipitar

El informe de Serrano llegó a Franco antes que la carta de Hitler. El general Franco procedió a felicitar a su cuñado por lo bien que había llevado la entrevista. Lo curioso es comprobar en esta carta cómo Franco sigue en la línea trazada antes del viaje de Serrano. Insiste en la valoración de la ayuda española, en el tema de Marruecos, evitando enclaves o colonialismos económicos. Sólo en el capítulo de ayudas militares aparece el material pesado de treinta centímetros, que resultaba ser un error. No aparece para nada Gibraltar. Será al recibir la carta del Führer cuando Franco confirme sus sospechas de que Serrano había ido más lejos de lo que habían convenido. Esto ya se encargó Nicolás Franco de airearlo, pues estaba en contacto con su hermano, asesorándole en estos difíciles momentos, quien, a su vez había recibido sustanciales cantidades de dinero de los servicios de inteligencia británicos para ayudar a mantener a España fuera de la guerra.

La carta de Hitler, nada apremiante, señalaba sin lugar a dudas que la entrada de España en guerra debía comenzar con la expulsión de la flota inglesa de Gibraltar, e inmediatamente después con el ataque a la roca. Sólo así la interferencia inglesa en el Mediterráneo se evitaría. Este era el objetivo prioritario que se resolvería con certeza y rápidamente mediante la entrada de España en la guerra, pero Hitler dejaba a España el decidir sobre la intervención. La postura alemana ya expuesta a Serrano volvía a aparecer: la entrada de España en la guerra ayudaría a mostrar más enfáticamente a Inglaterra su situación de resistencia sin esperanza. La cooperación de España no era decisiva para la derrota de Inglaterra. Hitler prometía la ayuda de Alemania en caso de un ataque inglés, y el tema principal de negociación, Marruecos, aparecía desdibujado en una división del norte de África entre España, Italia y Alemania, y en un hipotético peligro de maniobras inglesas contra Pétain. Hitler prometía la ayuda económica y militar. Nada más con claridad.

Esta es la razón por la que el general Franco y Nicolás Franco, en la carta de contestación a Hitler, señalaban previamente el tema de Marruecos con una frase que no pertenecía a la carta de Hitler, sino al informe de las conversaciones: «reconocer las reivindicaciones españolas en Marruecos, con la sola limitación de asegurar a Alemania, a través de acuerdos comerciales, una participación en las materias primas de la zona». Se consideraban innecesarios los enclaves propuestos y se agradecía la propuesta de encuentro en la frontera española. Esto era lo principal de la carta, lo demás eran frases que se desmarcaban claramente de cualquier intento de reajuste de relaciones: la falta de recursos impedía una rápida entrada en guerra, aun cerrando el Mediterráneo existían materias primas que debían buscarse en otros lugares, acuerdo en que el primer ataque consistiría en un ataque a Gibraltar, etcétera.

El general Franco, a su vez, tras leer la carta de Hitler, había procedido de inmediato a añadir algunas recomendaciones a Serrano. Franco ya dudaba entre la posibilidad de prolongación del conflicto y una posible precipitación de los acontecimientos por Italia, de quien se temían las intenciones. Por ello, tras señalar que lo escrito anteriormente en la carta -ayudas, Marruecos- era en muchas cosas límites que no convenía rebasar, procedía a reiterar que convenía estar dentro, pero no precipitar, retrasar la intervención cuanto más mejor. La carta de Hitler, decía Franco, no era apremiante en este aspecto en contra de lo que afirmaba Serrano, y el protocolo propuesto había de mantenerse, de nuevo, en los límites propuestos, «como verás hay acuerdo completo entre el Führer y nosotros, sólo queda la apreciación técnica de algunos factores que no son lo concluyentes que él afirma».

La respuesta a Hitler antes citada, de 22 de septiembre, no deja lugar a dudas. Más aún, la segunda carta del general Franco a Serrano, el día 23. Franco increíblemente deduce de la carta de Hitler una aceptación implícita de guerra larga y el limitado alcance que da a los



frutos de la acción italiana. Además cita noticias de aviadores alemanes en París sobre la no decisiva eficacia de los bombardeos sobre Inglaterra y la opinión de Samuel Hoare, embajador británico en Madrid, de que la lucha continuaría. Esta misma idea la repite el día 24 en nueva carta a Serrano: «Corresponde asegurarse para una guerra larga». «La alianza -se refería a la propuesta italiana de la que hablaremos- no tiene duda, pero está completamente expresada en mi contestación al Führer y en la orientación de nuestra política exterior desde nuestra guerra.» «Ignoro lo que te van a pedir, supongo será lo que dijeron, un protocolo de principios sobre las conversaciones sostenidas y los puntos en que ha habido acuerdo, base para el futuro pacto de alianza.» «La agresión sin previo aviso a Gibraltar habría que examinarla despacio»²⁸.

5.2. La posición de Italia era determinante en la viabilidad de las pretensiones españolas

Von Ribbentrop procedió a conferenciar con el Duce y Ciano en Roma y a exponer, entre otras muchas cosas, la intención española de entrar en la guerra, la toma de Gibraltar, las ayudas pedidas y las reivindicaciones españolas. Todo ello entraría dentro de un protocolo que sería firmado por Serrano. Mussolini afirmó en un primer momento que las reivindicaciones españolas no entraban en conflicto con las aspiraciones italianas, pero posteriormente, en el curso de la entrevista, sutilmente, rectificó.

El ataque a Gibraltar, tan solicitado por el Duce, debía ser pospuesto hasta después del invierno, a la vez que solicitaba Baleares, el eterno sueño fascista. España, dijo el Duce, era una carta que debía jugarse a su debido tiempo, por ello dejó caer la idea de que en vez de un protocolo germano-español, en el que se fijase la entrada de España en la guerra, podía llegarse a una alianza militar entre Alemania, Italia y España, tal como acabó plasmándose con la adhesión de España al Pacto de Acero.

Estas restricciones mentales del Duce a las reivindicaciones españolas volvieron a repetirse al día siguiente, al tratarse ya de lleno la alianza militar tripartita. El Duce, al ser preguntado sobre si creía que los españoles podían administrar el área marroquí reivindicada, se encogió de hombros y respondió preguntando a su vez sobre los preparativos militares españoles en la zona, las armas y los aviones con que contaba en caso de un ataque desde Marruecos francés²⁹. Serrano Suñer, quien estuvo recorriendo Bélgica y Francia durante estos días de Ribbentrop en Roma, visitando fortificaciones y escuchando relatos de aventuras fue notificado del pacto de alianza con España cuando estaba en Bruselas.

El 24 de septiembre, Serrano, teniendo como directivas la primera carta de Franco, procedió a entrevistarse de nuevo con Ribbentrop. Había tenido lugar un acontecimiento de importancia, el ataque inglés a Dakar. Por ello Serrano tenía una buena baza y así la hizo jugar tratando de romper el escepticismo del ministro alemán, sobre los peligros que corría España en Marruecos y la necesidad de una seria preparación, pero en vano. Pasó luego a la exposición de los temas pendientes, manifestando que el general Franco estaba de acuerdo con la carta de Hitler, salvo en el tema de la cesión de bases y las pretensiones económicas que consideraba exageradas.

Ribbentrop, por su parte, procedió a explicar la alianza tripartita político-militar que tendría una duración de diez años. Se fijaría la entrada en la guerra mediante una cláusula secreta y habría dos protocolos suplementarios, uno sobre ayuda económica y militar de Alemania y el otro sobre entregas de materias primas entre ambos países. Esta alianza daría

²⁸ DGFP, vol. XI, doc.70, 88; F.O. 371, 24516, 215. Serrano Suñer, Ramón (1976): *Memorias*, Barcelona, Planeta.

²⁹ DGFP. vol. XI, doc. 73 y 79; *Les archives secrètes du Comte Ciano (1936-1942)*, París, Plon, 1948, pp.339 y ss.



seguridades de que, una vez conseguida la paz, el Marruecos francés sería transferido a España, reservándose Alemania ciertos enclaves.

El ministro español, en respuesta a esta propuesta, describió la postura española en tres puntos: Decisión española de entrar en la guerra de inmediato; seguridad de ayuda material y militar a España; y reconocimiento de las demandas territoriales de España. Serrano Suñer volvió a oponerse a la cesión de bases a Alemania, a cualquier cesión o intercambio de territorios y a las desmesuradas pretensiones económicas alemanas.

Para concluir, Ribbentrop señaló que existían puntos en los que no se había llegado a un acuerdo, pero que el interlocutor español debía considerar que todo lo que se había planteado para el futuro de España había sido posible gracias a la batalla de Flandes y la batalla de Inglaterra; incluso Alemania había contribuido en gran medida al éxito de Franco en la guerra civil

La posterior entrevista del ministro español con Hitler no cambió nada la situación. La carta de Franco, entregada en mano, no aportaba nada concreto. Hitler, si bien confiado y seguro, puso de relieve el ataque inglés contra Dakar y la necesidad de tener bases alemanas en Africa occidental, explicó la posición de Inglaterra y la capacidad de los nuevos aviones Junker 88 y realizó otras consideraciones sobre la guerra. En conclusión, Hitler declaró que probablemente daría una respuesta escrita a Franco o, quizás incluso una respuesta oral durante una conversación con él. Serrano acogió la idea de una entrevista personal entre Hitler y Franco como la única solución posible a los problemas que habían surgido en las entrevistas en Berlín. Este paso será uno de los más duramente criticados por los mismos acompañantes del ministro español. Era meterse en la boca del lobo³⁰.

Manuel Halcón, quien tomó como pretexto una enfermedad de anginas para volverse a España, calificó esta etapa de conversaciones como un auténtico fiasco. Serrano fue alternativamente adulado y menospreciado, por lo que tuvo que hacerse notar más y más, presentándose con más poderes de los que tenía. Serrano estaba en una situación tal de excitación que necesitó inyectarse un sedante todas las noches. Serrano desconoció por completo los motivos de la visita de Ribbentrop a Roma. De la firma en Berlín del Pacto Tripartito entre Alemania, Italia y Japón, el 27 de septiembre, se enteró cuando se hizo pública. Aparte de esto, cometió errores de consideración, como el sugerir que los italianos pudiesen ocupar Dakar, pensando ser un medio válido de distraer su atención de Marruecos, así como errores geográficos, afirmando que las islas de Cabo Verde podrían ser defendidas con artillería de costa desde África y, en general, fue muy imprudente en sus juicios sobre los italianos que, Espinosa de los Monteros, embajador de España en Berlín, y el propio Ribbentrop se encargaron de hacer llegar a los interesados.

Además, las autoridades alemanas, cuidando las relaciones públicas, le hicieron al ministro español una demostración de fuerza militar y bombardeo que le dejaron con la convicción, si algo le faltaba, de que Alemania era invencible y tenía ganada la guerra.

5.3. El cambio de opinión de Alemania

Serrano marchó a Roma despotricando de los alemanes y de su falta de tacto. Ciano apostillaría: “Los españoles piden mucho y no dan nada”. El Duce, por su parte, dio ciertas muestras de comprensión no exentas de segundas intenciones, indicando que la intervención española sería decidida de común acuerdo, procurando que no fuese una carga pesada para España y firmando su convicción del precioso apoyo que España prestaría a la victoria del Eje, pero se reservaba examinar más tarde los aspectos prácticos de la cuestión. Estas reservas harán su aparición en la entrevista de Brennero el 4 de octubre entre el Duce y Hitler. Hitler

³⁰ DGFP, vol. XI, doc.97,117; FO 371,24516, doc.217, 219.



había cambiado de opinión respecto a la oportunidad de ceder a España el Marruecos francés por miedo a desestabilizar la situación en Francia, mostrándose de acuerdo en la cesión de Gibraltar. El Duce estuvo conforme y manifestó que sería oportuno decir a Serrano que estaban de acuerdo en las reivindicaciones con respecto a Inglaterra y, en principio, en una modificación territorial en Marruecos que se precisaría en el momento de la paz.

Estas mismas ideas las volvería a recordar Mussolini a Hitler, cuatro días antes de la conferencia de Hendaya: “Expreso mi convicción de que la no beligerancia española nos es más ventajosa que su intervención. Debemos mantener la intervención como una reserva. Es una carta que debemos jugar en el momento más oportuno, de acuerdo con las circunstancias”³¹.

Serrano Suñer, que fue notificado por Ciano de esta entrevista y que no le satisfizo, volvió a España el 5 de octubre sin percatarse del cambio de opinión producido. El día 10 escribió a Ribbentrop señalándole lo importantes que eran para España las negociaciones con Inglaterra para la importación de petróleo y la necesidad de mantener el secreto. Asimismo le daba cuenta de los refuerzos enviados a Canarias y Marruecos.

Días después, el 16 de octubre, Serrano Suñer era nombrado ministro de Asuntos Exteriores, incrementando muy notablemente su poder en el Nuevo Estado y su capacidad de interlocución con los Estados del Eje.

6. La entrevista de Hendaya y la pérdida de la neutralidad de España

El día 23 de octubre tuvo lugar la entrevista de Hendaya entre Hitler y Franco. Hitler, el día anterior se había reunido con Pierre Laval en Montoire y dejó concertada una conferencia con el mariscal Pétain para el día 24. Franco, previamente, había reunido a seis generales para pedir su opinión sobre las líneas a seguir en la entrevista. Estuvieron de acuerdo en señalar que antes de consentir un acto de deshonor o cobardía o asentir a ser esclavos, todos los españoles morirían luchando de buena gana. Estos generales recomendaron a Franco que dijese esto a Hitler sin rodeos. Franco les contestó que no juzgaba oportuno sacar a relucir esta recomendación, a menos que fuese inducido a ello, pero que, en cualquier caso, no se dejaría intimidar.

Sin entrar en demasiados detalles de esta larga entrevista y ciñéndonos a la exposición de lo más trascendente, diremos, basándonos en documentos de testigos de excepción, lo siguiente:

Hitler no pidió a Franco entrar en guerra de forma inmediata en Hendaya. Hitler presentó la necesidad de que España firmase una alianza político-militar con Alemania e Italia y explicó sus ideas sobre el inminente aniquilamiento de Inglaterra, sobre Gibraltar, Marruecos y Canarias. Pero al preguntar Hitler a Franco si no quería formar *una alianza* con él, Franco lo interpretó como una petición de entrada en la guerra, por lo que comenzó a explicar la difícil situación española tras la guerra civil y que no podía justificar la entrada en guerra a menos que de ella resultase una sustancial ganancia territorial que sirviese para unir a los españoles en la empresa. Hitler le preguntó que qué consideraba como una sustancial ganancia territorial. Franco, entonces, es cuando procedió a «abrumar» a Hitler con las pretensiones españolas, sus justificaciones y sus detalles de forma larga y tendida. Hitler replicó que aunque había derrotado a Francia, estaba convencido que la nueva Europa no podía existir sin la gustosa cooperación de Francia, dado su peso cultural, político y económico. Hitler, además, manifestó que no estaba preparado para discutir cuestiones

³¹ DGFP, vol. XI, doc. 149,199.



territoriales francesas hasta que no viese a Pétain al día siguiente. En este momento, Franco se dio cuenta de su error y, un tanto aliviado, se apartó del plan que previamente había preparado con Serrano, declarando a Hitler que Pétain era un fiel amigo de España y que él no haría nada que pudiese perjudicarlo como jefe del Gobierno francés. Franco añadió que meramente había sugerido la cuestión de Marruecos para ilustrar lo difícil que era la posición española. Franco tomó esta postura tan blanda porque no quería arriesgar nada. La conversación fue, por tanto, en el tema territorial meramente exploratoria, quedando además bien claro por confidencia de Hitler que era Italia la que quería presionar a España más duramente e incluso que Italia había solicitado bases en todo el territorio comprendido entre Málaga y Cádiz, no teniendo interés en Dakar y Casablanca. Salió también a relucir el tema de Portugal, donde trató de terciar Serrano, pero el general Franco se desvió. Franco tampoco dio facilidades en el tema de Gibraltar. Lo más desastroso fue tener que proceder a la firma de la alianza con el Eje, que venía impuesta por Alemania, a cambio de prácticamente nada.

Es fácil de comprender la amargura de Serrano ante los resultados de esta entrevista por la retirada de anteriores promesas en Berlín. Serrano incluso trató por todos los medios de volver a adquirir la posición perdida en su conversación posterior con Ribbentrop, pero fue inútil. Por ello, hubo de procederse por parte española a modificar el protocolo que los alemanes presentaron para la firma.

Franco, según testimonio de Serrano, no quedó conforme. El artículo quinto del protocolo, aunque modificado por España, era claramente insatisfactorio. En vano se intentó introducir en el acuerdo suplementario la frase «en la zona francesa de Marruecos, que posteriormente pertenecerá a España». Los alemanes no lo aceptaron.

El protocolo secreto que se firmó suponía un salto cualitativo en los compromisos políticos y militares de España con los Estados del Eje. En él, España se adhería al Pacto de Acero de 22 de mayo de 1939 y se declaraba dispuesto a entrar en el Pacto Tripartito, concertado el 27 de septiembre de 1940 entre Italia, Alemania y Japón, en una fecha a determinar conjuntamente. España intervendría en la guerra contra el Reino Unido, una vez que dichos países le hubiesen concedido los apoyos militares necesarios y la ayuda económica para hacer frente a las necesidades de la guerra, en el momento que los tres países signatarios del Pacto Tripartito lo determinasen de común acuerdo. Las compensaciones territoriales quedaban reducidas a la incorporación de Gibraltar y una declaración de principio de que los países del Eje se mostraban dispuestos a conseguir que España recibiera territorios en África en la misma medida que se pudiera indemnizar a Francia, asignándole en África territorios de igual valía, permaneciendo inalterables las pretensiones de Alemania e Italia con respecto a Francia.

Era un auténtico descalabro para las pretensiones españolas. España se adhirió a un pacto político-militar, como el Pacto de Acero, más exigente que el tratado constitutivo de la OTAN, pero sin una contrapartida que equilibrara esta alianza, perdiendo la neutralidad. Empero no existía un compromiso efectivo y determinado de entrada en la guerra. Las ideas de Mussolini sobre lo que había que hacer y ofertar a España se habían acabado imponiendo³².

Hitler, a pesar de lo que se ha afirmado, no mostró resentimiento por lo allí ocurrido – según el intérprete alemán, una trata de ganado de segunda categoría- y dijo a su *staff* que no se podía esperar de España una ayuda militar en la guerra.

Por su parte, el general Franco, vuelto a Madrid, pudo decir a sus generales que las cosas habían marchado mejor de lo que se esperaba y que no había prometido nada. Nada más

³² F O. 371, 24.508, folio 270, 273; F O. 371, 49.663 folios 23 y ss.; DGFP, vol. XI doc. 220; NA, OSS, 58.933.



lejos de la realidad; la alianza con los países del Eje implicó, aparte de la pérdida de la neutralidad, las servidumbres lógicas de toda alianza político-militar, en la cesión de bases e instalaciones, el apoyo a las fuerzas aéreas y los submarinos del Eje, la construcción de infraestructuras militares, incluyendo instalaciones de radio, estaciones meteorológicas y de comunicaciones para submarinos, la colaboración entre los Estados Mayores, en los servicios de inteligencia, que se reunían a diario, la colusión entre la Gestapo y los servicios policiales, y en el campo económico, con unos acuerdos que significaron un incremento muy sustancial de las exportaciones a Alemania y acrecentar la penuria del pueblo español, así como la construcción de material militar bajo licencia para apoyar el esfuerzo de guerra³³.

7. El Plan Félix

No es de extrañar que una vez que Italia atacó a Grecia, el 28 de octubre, con el desastre militar consiguiente, Hitler empezase a considerar con más interés la conquista de Gibraltar, interés que se acrecentó cuando el general Ritter von Thoma informó de forma bastante pesimista sobre las posibilidades italianas de tomar Suez. Desechando ya la participación italiana en la operación, Hitler expuso sus puntos de vista al mariscal Von Brauchitsch y al general Halder el 4 de noviembre. Habían de establecerse en España los aeropuertos necesarios y continuar con los vuelos de reconocimiento. Una vez que España entrase en la guerra, los bombarderos alemanes atacarían a las fuerzas navales británicas situadas en el puerto de Gibraltar. Simultáneamente las tropas preparadas en el sur de Francia y los escuadrones de Bombardeo en picado cruzarían la frontera. Mientras tanto el estrecho de Gibraltar se cerraría con el apoyo de la Marina española y a ser posible francesa, contando con las baterías alemanas instaladas en la costa y las baterías de Ceuta y Tánger.

De forma simultánea se efectuarían desembarcos de tropas alemanas en las islas Canarias, Cabo Verde y Azores y transporte de contingentes al Marruecos español. Se advertiría a Portugal que si ayudaba al Reino Unido sería ocupado de inmediato.

Estos planes de Hitler se plasmaron en la directiva 18, de 12 de noviembre, a los altos mandos de la Wehrmacht y en el plan de operaciones denominado Felix que se elaboró posteriormente.

Este plan distinguía seis fases:

- Medidas preparatorias que se pudiesen disimular por completo, como refuerzo de la defensa del Campo de Gibraltar, venta de baterías, instalación de una base logística y Plana Mayor de reconocimiento
- Medidas preparatorias que no se pudiesen disimular enteramente, pero que no comprometiesen a España, como movimientos de aproximación en la frontera, traslado de unidades de aviación a los aeropuertos de salida y envío de submarinos al Mediterráneo occidental
- Entrada en España de las escuadrillas de aviación que llegarían rápidamente a Gibraltar para asegurar la protección aérea, destruyendo el puerto y las unidades navales y permitiendo la aproximación de la artillería. Se aseguraría la logística de los aviones trasladados a los aeródromos españoles. A continuación seguirían las unidades destinadas a reforzar la defensa de las costas española y a entrar en Portugal.

³³ Véase lo que dijimos en su momento en Washington con motivo de la creación de la Comisión española para el estudio de las transacciones de oro del Tercer Reich con cuya actuación y resultados propuestos estuvimos en completo desacuerdo, al tratarse de un tema histórico. Marquina Antonio: "The Spanish Neutrality during the Second World War", *American University International Law Review*, vol.14, nº 1 (1998), pp 171-184.



- Ataque a Gibraltar que se iniciaría veinticinco días después del paso de la frontera con el empleo masivo de artillería, aviones de bombardeo en picado, carros pesados y voladuras diversas.
- Cierre del Estrecho y paso de las tropas alemanas al Marruecos español.
- Retirada de las tropas utilizadas en la operación en función de la situación y la actitud de Portugal.

El Estado Mayor de Operación de la Wehrmacht urgió al Ministerio alemán de Asuntos Exteriores a finalizar las negociaciones con España, pues si se llevaba a efecto la operación a mediados de enero, debían comenzar los reconocimientos a principios de diciembre. Para entonces, la posición de España tenía que estar clarificada.

7.1. España mantiene sus pretensiones de adquisición territorial en el norte de África

A su vez, España fue dando pasos, no dejando caer sus pretensiones territoriales. El 30 de octubre, contraviniendo el estatuto, llegaban a Tánger tres baterías de artillería procedentes del Protectorado español. Luego se prohibió el ejercicio de sus funciones a los representantes belga y holandés en el Comité de Control. Y el 3 de noviembre se suspendió el propio Comité de Control, la Asamblea Legislativa y la Agencia mixta de Inteligencia, modificándose asimismo el *statu quo* monetario. El comandante español de las tropas de ocupación, el coronel Yuste, fue nombrado gobernador de Tánger.

En este contexto, Franco había escrito también a Hitler el 30 de octubre una carta recordándole las aspiraciones territoriales españolas en el norte de África que habían quedado indeterminadas en el protocolo de Hendaya. Italia, el gran obstáculo para el reparto de las colonias francesas, parecía orientarse en otra dirección. Llevó esta carta a Berlín, María del Carmen Fernández de Heredia, de la secretaría privada del ministro de Asuntos Exteriores.

Hitler entonces, mandó llamar a Serrano Súñer, quien salió para Berchtesgaden el día 14.

Serrano fue recibido en Berghof por Ribbentrop, quien de entrada le dijo claramente que no existía ninguna necesidad de ver al Führer, a menos que pudiese llegar a un acuerdo previo con el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán. Serrano amenazó con marcharse y pudo conseguir al día siguiente una entrevista con Hitler, a la que Ribbentrop insistió en estar presente. Curiosa y significativamente, en Berghof también estaba el ministro de Asuntos Exteriores italiano, el conde Ciano.

En la entrevista con Hitler, Serrano recalcó una y otra vez la situación de no preparación española, y que era necesario dar al pueblo español una empresa de política exterior para unificar y clarificar la situación interior. Pero Hitler y Ribbentrop siguieron en sus trece, no se podía sacrificar a Francia. Se podía ocupar en aquel momento Francia si Petain fuese recalcitrante, pero no el Marruecos francés. El Führer, además, declaró que prefería, ante la eventualidad de conflictos en esta zona, que Gibraltar permaneciese en manos inglesas y África con Pétain. Seguía considerando el ataque a Gibraltar o un inmediato cierre del Mediterráneo como un golpe decisivo en sus efectos psicológicos contra Inglaterra para hacerla desistir de la lucha, pero se fijaba un tiempo de preparación para la operación que se tenía decidida. Hitler seguía confiando en sus ataques aéreos sobre Inglaterra. Serrano, a pesar de su ofrecimiento al Führer para convencer a Franco, no pudo conseguir un cambio de posiciones.

La entrevista del día siguiente con Ribbentrop fue tan poco conclusiva como la anterior. El intento de Serrano de mostrar que estaba mejor informado sobre la situación y refuerzos que recibía Inglaterra, no sirvió de nada. Serrano no le pudo convencer de la necesidad de un



inminente ataque sobre Gibraltar. Serrano terminó de la misma forma que su conversación con Hitler. Utilizaría el tiempo de preparación para conseguir de Argentina, Canadá y Estados Unidos tanto trigo como fuese posible³⁴.

Ni alemanes ni franceses ni italianos admitían hechos consumados. La visita de Serrano Suñer significó un nuevo fracaso para las pretensiones españolas. La recepción fue fría y su partida más fría aún.

El embajador alemán informaría posteriormente, el 25 de noviembre, que Franco había reunido a los ministros militares para una reunión secreta, que se continuaría al día siguiente, y que ya habían aparecido algunas objeciones. El período de dos meses de preparación no parecía suficiente y no les parecía claro lo que Alemania ofrecía a cambio. El 29 de noviembre volvía a informar que el ministro de Asuntos Exteriores le había dado por escrito la posición de Franco. El apartado segundo aclaraba que el tiempo requerido para la entrada en guerra no podía ser definitivamente determinado, ya que junto al ataque a Gibraltar, otras importantes acciones militares habían de ser tenidas en cuenta. Y el quinto señalaba que en opinión de Franco el ataque a Gibraltar debía coincidir con un ataque a Suez. El cierre de Suez vino a convertirse en una condición fundamental para cerrar el estrecho de Gibraltar que perdurará durante 1941 y que permitirá reforzar las tácticas dilatorias españolas.

En diciembre tuvo lugar una nueva visita del almirante Canaris a España y en enero de 1941, Ribbentrop instruyó a Von Stohrer para que demandase a Franco la entrada de España en guerra, a lo que Franco, diplomáticamente, no accedió. Aunque Hitler expresase su disgusto, no hubo presiones alemanas en este momento.

8. El curso de la guerra y las pretensiones españolas

A partir del salto cualitativo en las relaciones bilaterales entre España Alemania e Italia, que supuso la firma del protocolo de Hendaya, la política exterior española trató de mantener algunas líneas básicas. En primer lugar, conseguir una mejor posición en el norte de África frente a Francia, tratando asimismo de adelantarse a las apetencias italianas. En segundo lugar, conseguir del exterior los recursos necesarios para mantener en pie la economía y alimentar la población. Para ello iban a ser necesarias delicadas negociaciones con el Reino Unido y Estados Unidos.

La política de hechos consumados en Tánger con su incorporación jurídica al Protectorado español el 1 de diciembre en medio de continuas protestas británicas iba a tener implicaciones en el campo económico.

Ya en octubre la situación económica española era desesperada. El análisis británico era certero: «Sin nuestros alimentos y materias primas y, en particular, el trigo de los Estados Unidos y nuestros navicerts para necesidades tales como los fosfatos habrá hambre y revolución en los primeros meses»³⁵.

Con esta losa encima, los británicos esperaban que Serrano Suñer y el nuevo ministro de Comercio e Industria, llevando a este puesto por el ministro de Asuntos Exteriores, afrontasen realísticamente la situación y culminasen las negociaciones económicas que estaban estancadas desde hacía meses. De este modo las autoridades españolas habrían de estar preparadas a seguir una política que mantuviese a España fuera de la guerra³⁶.

³⁴ Para estas entrevistas véase D.G.F.P. vol..XI doc. 352, 353, 357; F.O. 425,417,140-141 y O.S.S. 58.933 citado.

³⁵ FO 425, 417, doc. 95.

³⁶ *Ibid.*



Los problemas creados en Tánger y el ambiente de mutua sospecha impidieron cualquier arreglo. A su vez los Estados Unidos se negaban a suministrar ayudas económicas a España sin una declaración pública de neutralidad. No obstante, los dirigentes del Reino Unido variaron su política a sugerencia de la embajada en Madrid, y a finales de noviembre consiguieron cambiar la rígida postura estadounidense³⁷. Por su parte, el 29 de noviembre firmaron un acuerdo por el que se levantaba el bloqueo para la compra en el Marruecos francés de fosfatos, manganeso y trigo y el 1 de diciembre el Foreign Office daba luz verde para la negociación de una importante ayuda económica que se elevaba a dos millones de libras y que podría llegar a alcanzar los cuatro millones, garantizaba la entrega de navicerts por un montante de un millón de toneladas de trigo, y para la preparación para la rápida entrega de algunos suministros de trigo. Todo ello, a pesar de la actitud inamistosa de la prensa, de las manifestaciones públicas de las autoridades españolas en favor de los enemigos del Reino Unido y los casos de persecución de ciudadanos británicos en España. Esta oferta, calificada de «excepcional» a la que debía darse la publicidad adecuada, se retiraría en caso de ayuda a los enemigos del Reino Unido. También debía crearse un clima de confianza y, para ello, el Foreign Office indicó que debían cesar las acciones unilaterales en Tánger³⁸. Serrano Suñer pareció aceptar estas condiciones y se firmó el acuerdo financiero el 2 de diciembre. Empero la continuidad de la política de hechos consumados en Tánger hizo que el gobierno británico, aun manteniendo sus ofertas de suministro de trigo, se reservase una amplia libertad de ejecución. Entre el cargamento de los barcos en Argentina y Canadá y la llegada a los puertos españoles había tiempo para dar satisfacción a las exigencias británicas³⁹.

Mas las medidas unilaterales continuaron. A esto se añadió el hecho de que Serrano no se dignaba recibir al embajador británico para resolver el expediente económico. En realidad el ministro español se encontraba entre dos fuerzas contrapuestas. Por una parte, las presiones alemanas, en virtud de los acuerdos secretos firmados, condicionaban los movimientos españoles. Además, se le hacía muy cuesta arriba tener que reconocer su propia equivocación en temas económicos, después de haberse convertido en el paladín de la autarquía económica y saboteado desde el inicio las negociaciones económicas hispano-británicas e hispano-estadounidenses⁴⁰. Para su desgracia ya empezaba a estar claro que el bloque continental, creado por Alemania, no podía hacer frente a las necesidades españolas. Por otro lado, estaba el hambriento pueblo español, que clamaba por una mejora de sus condiciones de vida y era contrario a la guerra, y también la fuerte oposición de la junta militar. En enero de 1941 se ordenó el racionamiento del pan. Mientras, los productos alimenticios españoles fluían hacia los países del Eje⁴¹.

Aparte de la filosofía autárquica, Serrano Suñer justificaba su política en Tánger en virtud de «derechos naturales» en línea, según aclaró el semanario *Haz*, de los internacionalistas Vitoria, Suárez y Grocio⁴².

Con este bagaje poco se podía avanzar. Habrá que esperar a los resultados de la entrevista en Bordighera para que se expliciten algo más estos supuestos doctrinales.

El 12 de febrero tuvo lugar esta entrevista entre Franco, Mussolini, Serrano Suñer y Ciano. Hitler había confiado a los italianos la tarea de convencer a los dirigentes españoles

³⁷ Smyth, Denis (1986): *Diplomacy and Strategy of Survival*, Cambridge, Cambridge University Press, p.127.

³⁸ FO 425, 417, docs. 117.

³⁹ *Idem.*, doc. 135 y 141

⁴⁰ FO 425, 418, doc. 21.

⁴¹ Viñas, A. et al. (1979): *Política Comercial Exterior (1931-1975)*, Madrid, Banco Exterior de España, pp. 385 y 404-405.

⁴² FO 425, 418, doc. 3.



para que entrasen en guerra. El dictador alemán, en una carta fechada el 7 de febrero, prometía la entrega de productos alimenticios cuando España entrara en la guerra, recordándole que no iba a encontrar ayuda económica entre los anglosajones⁴³.

Los resultados de esta entrevista fueron suficientemente elocuentes. La entrada de España en la guerra quedaba subordinada a la recepción de ayuda económica y militar y a la precisión de las reivindicaciones territoriales que habían quedado indeterminadas en el protocolo de Hendaya. Las necesidades alimenticias y militares presentadas eran de tal magnitud que italianos y alemanes entendieron de inmediato que España no quería entrar en la guerra. Ya estaba suficientemente claro que sin especificar las cesiones territoriales a España, no había posibilidad de que entrase en guerra. Mussolini, por su parte, volvió a repetir a Hitler que no era el momento para hacer entrar a España en la guerra⁴⁴.

En este contexto, el 21 de febrero pudo llegarse a un *modus vivendi* entre España y el Reino Unido sobre Tánger. España accedía a no fortificar la zona y a respetar los derechos personales, políticos y económicos de los británicos. Un tribunal consular sustituiría al tribunal mixto internacional suprimido. No obstante, el 16 de marzo las autoridades españolas expulsaron de Tánger al Mendoub (representante del Sultán) aboliéndose sus funciones, siendo reemplazado por el pacha, dependiente del califa de Marruecos español. En este mismo mes se abrió un consulado general alemán en Tánger, contraviniendo el estatuto⁴⁵.

A pesar de esto, el gobierno británico, siguiendo las directrices de Churchill, mantuvo la política de ayudar económicamente a España, para impedir que se echase en brazos de Alemania e Italia⁴⁶.

A finales de febrero estaba listo para la firma un acuerdo de préstamo financiero del Reino Unido a España por un montante de dos millones y medio de libras. Empero las semanas fueron pasando sin que Serrano Suñer estampase su firma, a pesar de la furia de los altos funcionarios del Ministerio de Comercio y del propio Ministerio de Asuntos Exteriores, para quienes cada día que pasaba era de importancia crítica para la vida económica de España y la satisfacción de las necesidades vitales de su población. Finalmente, el 7 de abril Serrano Suñer firmó el acuerdo de préstamo de forma fría y distante⁴⁷. Era un paso que se había visto obligado a realizar por presiones de otras instancias gubernamentales. El ministro Carceller había amenazado con presentar su dimisión. Serrano Suñer seguía manteniendo su postura de que España quedaba condicionada por los préstamos recibidos de los países anglosajones. Por otra parte, se había iniciado la ofensiva alemana sobre Grecia y Rommel avanzaba en el norte de África. Serrano Suñer creía que las tropas del Eje conquistarían el canal de Suez en breve y entonces España entraría en la guerra⁴⁸.

De nuevo la presión de la junta militar se hizo sentir. A finales de marzo el general Aranda había manifestado a sus interlocutores británicos que la situación de Franco y Serrano Suñer era insostenible y que el Ejército daría un golpe de Estado en unas semanas. Los generales estaban prácticamente unánimes. En abril, Antonio Aranda celebró dos entrevistas con Franco. El 20 de este mes informó a la Embajada británica que Franco se había mostrado

⁴³ Tusell, *op. cit.*, p. 119.

⁴⁴ *Ídem*, pp. 120-122.

⁴⁵ Marquina Antonio: "De las pretensiones al naufragio", *Historia 16*, Extra sobre África (1979). Smyth, Denis (1986): *Diplomacy and strategy of survival*, Cambridge, Cambridge University Press, capítulo 7.

⁴⁶ Smyth, *op. cit.*, pp.175-177.

⁴⁷ FO 425, 418, doc. 21.

⁴⁸ Tusell, *op. cit.*, p.. 126.



de acuerdo en no firmar ningún pacto ni aceptar las pretensiones alemanas, y que, posiblemente, en una semana se declararía neutral⁴⁹.

Pero Franco jugaba otro juego. El peso de los acuerdos secretos firmados y la influencia de Serrano Suñer sobre Franco era de mayor importancia, en un momento en que parecía posible la llegada a Suez de las tropas del Eje y se producían importantes cambios en la posición británica en el Mediterráneo oriental, tras la conquista por Alemania de Grecia. En estas fechas el Ministerio de Marina cursó una orden secreta a todos los barcos mercantes españoles para que, en caso de que España entrase en guerra, se dirigieran a determinados puertos⁵⁰.

A los pocos días tuvo lugar una importante crisis política inducida por los generales de la junta militar, siguiendo el plan británico de mantener la neutralidad de España, minando las bases del poder alemán en España.

Serrano Suñer se vio obligado a ceder el Ministerio de la Gobernación al coronel Valentín Galarza. La izquierda falangista, que estaba en manos de la Embajada alemana, empezó a ser controlada. En su conjunto la larga crisis significó una pérdida de poder importante para Serrano Suñer, si bien la Falange siguió manteniendo una influencia notable, mayor de la que inicialmente esperaron los británicos⁵¹.

Es en este contexto donde hay que situar la firma por Serrano Suñer del primer acuerdo entre la Santa Sede y el gobierno de Franco que se había dilatado extraordinariamente por la pretensión española de mantener el privilegio de presentación de obispos y por los temores vaticanos de que la influencia nazi en España acabara siendo dominante y este privilegio fuera utilizado en contra de los intereses de la Iglesia⁵². El ministro cedió en su intransigencia y, necesitando reforzar su posición a toda costa, entró en una rápida negociación con el nuncio Cicognani, dejando de lado al embajador de España ante la Santa Sede. El resultado fue un acuerdo que iba a pesar como una losa en las relaciones posteriores con la Santa Sede⁵³.

Tras esta remodelación, Serrano Suñer fortaleció su creencia de que España debía entrar en la guerra⁵⁴. La situación alimenticia había mejorado y Creta fue conquistada a finales de mayo, con lo que el área mediterránea parecía el centro de interés del Eje. El 2 de junio Ribbentrop se entrevistó con Mussolini y Ciano. De esta entrevista, donde no fue desvelada la inminente operación Barbarossa, surgió una carta de Ciano a Serrano Suñer incitándole a firmar al Pacto Tripartito que, en esta ocasión, fue bien aceptada no sólo por Serrano Suñer sino también por Franco⁵⁵.

9. El cambio del teatro de operaciones de Alemania

Afortunadamente el 22 de junio tuvo lugar un cambio del teatro de operaciones con la ofensiva sobre Rusia. El interés por España pasaba así a un segundo plano. Empero fue una buena oportunidad que aprovechó Serrano Suñer y la Falange para participar en la guerra y,

⁴⁹ Marquina, "Aranda contra Franco", *op. cit.*, p. 23.

⁵⁰ F. D. Roosevelt Library, PSF Box 163. Ministerio de Marina, 28 de abril de 1941.

Los británicos creyeron que la llegada de tropas alemanas a España era inminente y prepararon el plan PUMA. Véase Pascual Luis (1984): *La planificación militar británica y España (1940-1942)* Madrid, INCI, pp. 92 y ss. Véase también, Smyth, *op. cit.*, p.223.

⁵¹ Smyth, *op. cit.*, pp. 225-227, Marquina, "Aranda contra Franco", *op. cit.*, p. 24.

⁵² Véase Marquina, Antonio (1983): *La diplomacia vaticana y la España de Franco 1936-1945*, Madrid CSIC.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Tusell, *op. cit.*, p.138.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 139.



de este modo, poder recibir en un futuro parte del botín de la victoria. Ahora bien, el ministerio español no consideró oportuno hacer una pública declaración de guerra contra la Unión Soviética, tal como pretendió Ribbentrop, por temor al bloqueo económico⁵⁶.

Al mes siguiente, en un discurso ante el Consejo Nacional de la Falange, Franco acusó a los Estados Unidos de tratar de mediatizar a España a través de sus ofertas de colaboración económica y de obstaculizar el año anterior al envío de cien mil toneladas de trigo a España. Advirtió que sería una locura criminal su intervención en la guerra. Uno de los párrafos más sonados fue el siguiente: «Se ha planteado mal la guerra y los aliados la han perdido». El discurso causó una gran sensación en España, los países del Eje y, de forma especial, los países anglosajones, que lo consideraron insultante. Los británicos, tras diversas indagaciones del agregado militar, concluyeron que Franco no había escrito sólo el discurso, habiendo sido inspirado por Ramón Serrano Suñer⁵⁷ y que su dureza se debía a que tenía miedo de que Serrano ganase mucho crédito ante los alemanes a su costa, por lo que recargó las tintas⁵⁸.

Los efectos en el interior de España fueron inmediatos. Los generales de la junta militar le dijeron que no debía hacer más declaraciones sobre política exterior sin consultarles; asimismo reforzaron su decisión de desembarazarse de Franco y Serrano Suñer⁵⁹.

En el Reino Unido el gabinete de guerra consideró un cambio de política con España que, finalmente, por decisión de Churchill no se llevó a efecto⁶⁰.

Por parte estadounidense, las reacciones fueron de mayores consecuencias. El 1 de agosto se aplicó a España el sistema de licencias de exportación para los productos petrolíferos y, dos días después, los petroleros estadounidenses dejaron de transportar crudo a España. El impacto sobre la maltrecha economía española fue significativo⁶¹.

En realidad, el discurso había llegado en el peor momento de las relaciones hispano-estadounidenses. Los Estados Unidos venían penalizando a España en sus relaciones comerciales desde 1940, como consecuencia de la política de Hispanidad instaurada en España, que cobró más relevancia con la creación del Consejo de la Hispanidad, bajo control de Serrano Suñer, las declaraciones de éste, la falangización de la diplomacia y la actuación de la Falange Exterior en América, con todas las actividades encubiertas y secretas, a las que Himmler dio su visto bueno a su paso por Madrid en octubre de 1940⁶². A todo esto se añadían las manifestaciones de Serrano Suñer a William Donovan, director de la OSS, en favor de la victoria del Eje, el 28 de febrero de 1941. Luego el 19 de abril tuvo lugar una dura entrevista entre el embajador Weddel y el ministro español, con el cerco posterior de éste impidiendo una entrevista del diplomático con Franco. Esta situación duró casi seis meses. Las autoridades estadounidenses estaban indignadas por los métodos extremadamente ofensivos de Serrano Suñer y, en otro plano, de Franco⁶³.

⁵⁶ DGFP Serie D. Vol. XIII, doc. 12 y 34. Para la Embajada alemana la serie de movimientos que se estaban produciendo de la mano de Serrano Suñer, incluyendo la aceptación por Franco del envío de voluntarios a luchar en el frente ruso, indicaban claramente la intención de preparar a España para entrar en la guerra.

⁵⁷ Ramón Serrano Suñer negará ante el embajador alemán haber ayudado a preparar este discurso. DGFP, Serie D, vol. XIII, doc. 157.

⁵⁸ FO 425, 418, doc. 43.

⁵⁹ Marquina, "Aranda contra Franco", *op. cit.*, p. 24.

⁶⁰ Smyth *op. cit.*, pp. 237 y ss.

⁶¹ *Ibid.*, p. 188 y FRUS, 1941, vol. II, pp. 913 y ss.

⁶² Véase sobre este asunto la correspondencia cruzada entre Antonio Marquina y Ramón Serrano Suñer en *Diario 16*, los días 2, 8, 22 y 23 de enero de 1985.

⁶³ FRUS, 1941, vol. II, pp. 881 y 888 y ss.



Finalmente el 6 de octubre pudo entrevistarse con Franco, si bien poco mejoró la situación, pues el año 1941 terminó sin que se normalizasen las relaciones económicas⁶⁴.

10. La entrada de Estados Unidos en la guerra

La entrada de Estados Unidos en la guerra tuvo efectos importantes en la política española. La presión militar, que había ido creciendo desde septiembre, perdió ímpetu con el ataque japonés a Pearl Harbor. Ni se produjo un cambio de gobierno, ni se restauró la monarquía, ni salió del gobierno Serrano Suñer, ni se reorientó la política pro-Eje española. Empero, tras una reunión del Consejo Superior del Ejército, celebrada a mediados de diciembre, actuando como portavoz el general Kindelán, le hicieron saber a Franco que no debía aceptar ningún compromiso en política exterior sin consultarles. No pidieron, sin embargo, la cabeza de Serrano Suñer⁶⁵.

En cuanto a las relaciones de España y los países del Eje con los países americanos, los efectos eran evidentes, sobre todo tras la conferencia de Río de Janeiro y la ruptura de relaciones diplomáticas de la mayoría de estos países con los países del Eje. Italia y Alemania intentaron que España y Portugal contrarrestasen la influencia estadounidense en el continente americano, e incluso que España defendiera sus intereses en los países que rompieron relaciones diplomáticas con los países del Eje⁶⁶.

En este clima, Serrano Suñer envió unas directrices a las embajadas españolas para que se pusieran límites a las actividades falangistas y del cuerpo diplomático español en América⁶⁷. A pesar de esto, Serrano Suñer accedió a introducir la red «TO» de espionaje hispano-japonés en Estados Unidos⁶⁸. Sus relaciones con el embajador de Japón se habían estrechado extraordinariamente en 1941, con continuas entrevistas en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Asimismo se hicieron muy insistentes los temores a una acción combinada de Estados Unidos y el Reino Unido sobre las islas portuguesas del Atlántico, temores que se arrastraban desde 1940. Serrano Suñer consiguió una entrevista entre Oliveira Salazar y Franco, a mediados de febrero, donde pasaron revista a estos problemas, en función del Pacto Ibérico y su protocolo adicional, a la posible colaboración hispano-portuguesa en América, a las relaciones bilaterales y al desarrollo de la guerra⁶⁹. A su vez intentó relanzar la idea de unión latina o bloque latino, ya avanzada con anterioridad por Italia, haciéndola jugar de forma más favorable a los intereses españoles. Se trataba de facilitar la disminución gradual de la participación italiana en la guerra, hasta llegar a la neutralidad e impedir que la Francia de Vichy participara activamente en ella, manteniéndose la neutralidad de España y Portugal. Pero, para ello, Francia tendría que hacer concesiones territoriales a Italia (Túnez, Córcega y Niza) y España (Oran y una franja al sur del protectorado español en Marruecos). Estas ideas no tuvieron plasmación en un momento de creciente euforia para las fuerzas del Eje⁷⁰.

Serrano Suñer viajó a Roma a mediados de junio de 1942. Allí mantuvo varias entrevistas con los dirigentes italianos, criticando ásperamente la vida política española y recomendando el apoyo a la restauración de la monarquía bajo los auspicios de Franco y de la

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 928 y ss.

⁶⁵ Marquina, "Aranda contra Franco", *op. cit.*, p. 26 y Pascual, *op. cit.* pp. 111 y ss.

⁶⁶ Marquina, "La diplomacia vaticana...", *op. cit.*, p. 311.

⁶⁷ NA, *The Spanish Falange in the Western Hemisphere*, FBI, December 1943, p.42.

⁶⁸ Marquina Antonio: "La red TO de espionaje", *Historia 16*, nº 32, 1978. pp. 11-18.

⁶⁹ Archivo del Ministero degli Affari Esteri, Spagna, Busta 62, E 3, telegrama 187 R. Madrid 9 de enero de 1942 y Busta 64, E 2, Madrid, 20 de febrero de 1942. Véase también Tusell, *op. cit.*, pp. 150-151.

⁷⁰ Marquina, "La diplomacia vaticana...", *op. cit.*, p. 314.



Falange. Significativamente Serrano Suñer ya pensaba que España debía mantenerse neutral en la guerra porque faltaban «las posibilidades más elementales, materiales y morales para participar en el conflicto». No obstante, en opinión de Serrano si los Estados Unidos desembarcaban en el Marruecos francés, España habría de entrar en la guerra⁷¹.

Esta postura de una mayor flexibilidad se hizo patente en sus entrevistas en el Vaticano, tras las durísimas negociaciones que condujeron al acuerdo de 7 de junio de 1941 y las dificultades de su puesta en práctica⁷².

El ministro, una vez vuelto a España, tuvo que afrontar de nuevo las luchas internas falangistas y la enemiga permanente entre militares y falangista que condujo al atentado de Begoña⁷³. El grave incidente se saldó con la dimisión de Serrano Suñer y la del ministro del Ejército. Los aliados pudieron encarar con mayor tranquilidad la operación Torch en el norte de África.

⁷¹ Tusell, Javier: "Cartas secretas Franco – Mussolini", *Historia* 16, nº 141 (1988), pp. 12-24.

⁷² Marquina, "La diplomacia vaticana...", *op. cit.*

⁷³ Marquina, "El atentado de Begoña", *op. cit.*, pp. 11-19.





EL ATENTADO DE BEGOÑA

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Title in English: "The attack in the Begoña Basilica"

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

1. Introducción

El atentado de Begoña debe encuadrarse en el cúmulo de incidentes planteados en 1942 entre la Falange y los carlistas. El ambiente se fue caldeando y ya en verano la situación era preocupante. Para el día 25 de julio de 1942, los carlistas habían organizado una misa en la iglesia de San Vicente Mártir de Abando en Bilbao, en memoria de Carlos V y sus descendientes de la rama legítima, así como de todos los carlistas y requetés vizcaínos muertos en la guerra civil. Con este fin se imprimieron y distribuyeron numerosas octavillas invitando a correligionarios, amigos y católicos, en general, a asistir a la ceremonia.

Pero un día antes, el 24 de julio, apareció en todos los periódicos falangistas de la provincia una orden oficial que prohibía la ceremonia y cualquier tipo de manifestaciones y reuniones, romerías e incluso los campeonatos de natación en Portugalete.

La iniciativa de suspensión no había partido del gobernador civil de Vizcaya, señor Garrán, que, por otra parte, era navarro, siendo de Madrid. Tanto es así que los gobernadores civiles de Alava y Guipúzcoa hicieron lo propio en sus respectivas provincias. No obstante la prohibición, el día señalado afluyeron a Bilbao carlistas y tradicionalistas de Guipúzcoa, Navarra y Cataluña. Denegado el permiso para formar trenes especiales, se desplazaron por carretera, pero en las inmediaciones de Bilbao fueron detenidos por la guardia civil. Aquí se registraron ya los primeros enfrentamientos verbales y, aunque mucha gente abandonó los coches y realizó a pie el resto del camino, los controles impidieron que llegasen a la misa.

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



Esta, sin embargo, se celebró a la hora prevista y con bastante concurrencia. En la homilía el sacerdote habló fervorosamente de los mártires de la Tradición y criticó al gobierno falangista que estaba conduciendo a España a la ruina. Una ruina que sólo podían evitar los requetés. A la salida, los asistentes a la ceremonia coincidieron con los grupos de correligionarios que habían logrado eludir los controles de policía y ambos formaron una manifestación de cerca de cuatro mil personas, tocadas con boinas rojas.

Encabezada por cerca de veinte jefes y oficiales del ejército en uniforme, la manifestación se puso en marcha a la una menos cuarto de la tarde.

Gritando una y otra vez que se disolvieran, trató en vano de contenerla el jefe superior de policía, señor Aparicio, hasta que uno de los oficiales, agarrándole por las solapas, le cruzó la cara mientras pronunciaba su nombre.

Los cuatro mil manifestantes, muchos de ellos armados y bebidos, recorrieron la Gran Vía y llegaron a la plaza Circular. Aquí de nuevo pretendió dividir a la muchedumbre el jefe de policía, pero los agentes fueron desbordados entre gritos de ¡Viva el rey!, ¡Viva la España tradicionalista!, ¡Viva Cristo Rey! y ¡Abajo los jefes estraperlistas!

La manifestación continuó por el Arenal hasta la plaza Nueva, donde estaba la sede tradicionalista. Uno de los jefes carlistas pronunció un discurso. Después se disolvieron los concentrados.

Ninguno de los escasos militantes falangistas de Vizcaya osó interrumpir la manifestación. Reuniones similares a ésta se produjeron en lugares como Moncada, Montserrat, Poblet y Valladolid².

2. La misa en la Basílica de Begoña

Estos actos preocuparon al secretario general de Falange, José Luis Arrese; al jefe de la Junta Política, Ramón Serrano Súñer; y a los jefes falangistas en general, ya que al mes siguiente debía celebrarse en el santuario de la Virgen de Begoña, también en Bilbao, el tradicional acto anual en sufragio de los Requetés del Tercio de Nuestra Señora de Begoña, muertos en la guerra civil.

Con este motivo, el jefe de la Falange de Bilbao, camarada Maíz, solicitó refuerzos al vicesecretario general del partido y jefe de milicias, José Luna. Esta conversación telefónica, en la que salió a colación lo que se proponían hacer, fue intervenida sin que se enteraran los interlocutores. Tampoco lo sabía Franco ni el *íntimo amigo de Luna*, Ramón Serrano Súñer. En consecuencia, varias partidas de pistoleros falangistas salieron hacia Bilbao desde las ciudades más próximas: Santander, Vitoria, León y Valladolid³.

Concretamente de esta última partió un coche oficial, el número 565 de la Jefatura Provincial de FET y de las JONS, ocupado por el jefe provincial del SEU de Vizcaya, Berástegui, y un exaltado llamado Calleja. El automóvil se detuvo en San Sebastián, donde recogió al falangista Juan Domínguez Muñoz, un individuo de pésimos antecedentes, inspector nacional del SEU. Seguidamente se dirigieron a Bilbao, punto ordenado de reunión. Llegaron de madrugada, se hospedaron en un burdel y a las once y media de la mañana del día siguiente, 16 de agosto de 1942, salieron del bar Amaya acompañados de otros tres falangistas bien armados.

² FO. 371, 31236, 45; National Archives (N. A); Post Recors (P. R.). 800. Spain. 1942. vol..VII.

³ Ministero degli Alfari Esteri (MAE.). Busta. 61. expediente 1. Telespresso 7793/2485. 16 de septiembre de 1942. y Busta 63. expediente 3.



Tomaron dos coches de FET y de las JONS: el ya citado 565, que llevaba el guión de mando, y el número 51, Y se dirigieron al Santuario de Begoña. Llegaron bien iniciada la misa y aguardaron junto a la puerta de entrada valiéndose de las insignias y uniformes oficiales que portaban entre la numerosa policía armada que, en previsión de conflictos, había sido enviada.

En la zona se estacionaba copioso gentío que no había podido entrar en la Basílica por estar llena de público. Había comenzado la misa a las once y cuarto de la mañana. Asistían al acto el ministro del Ejército, general Varela, que estaba veraneando en Bilbao; el subsecretario de Gobernación, Antonio Iturmendi; el gobernador militar, general Lóriga; el gobernador civil, señor Garrán; el alcaide de Bilbao y otras autoridades. Frente a esta presidencia se habían situado los oficiales del Tercio de Nuestra Señora de Begoña presididos por José María Araúz de Robles, requeté del Tercio de Navarra y antiguo miembro de la Junta Nacional Carlista de Guerra.

Acabada la misa, los fieles que abandonaban la iglesia y la gente de la explanada comenzaron a corear consignas tradicionalistas con vivas a España, el Ejército, el rey legítimo y Cristo Rey. En este momento, el falangista Juan Domínguez arrojó al pórtico de la Basílica una bomba de mano que no explotó y otra después que, desviada en su trayectoria, cayó entre la multitud hiriendo a un buen número de personas⁴, parientes casi todas de requetés muertos durante la guerra por la causa nacional.

Inmediatamente se localizó al grupo agresor y el mecánico del general Varela encañonó al autor del lanzamiento. La policía hubo de proteger a los detenidos de la ira popular y en el crispado ambiente se sucedieron carreras y gritos contra el gobierno falangista y sus matones. Se ignora qué hicieron los demás pistoleros reclutados que estaban en el campamento de deportes. Según el informe recibido por Agustín Aznar, jefe del departamento de prensa de Falange, hubo reyertas en la protección y se escucharon disparos⁵.

3. El intento de internacionalización

La prensa y otros medios de difusión silenciaron el atentado. La comisión investigadora nombrada al efecto pretendió achacárselo a los comunistas, pero tuvo que claudicar ante la abrumadora evidencia. El general Varela tomó el asunto como cosa personal, ya que la bomba había estallado a diez pasos de él⁶.

Inmediatamente informó a Franco⁷, exigiendo las máximas penas contra los culpables y, ocho días después, el 24, mantuvo otra conversación telefónica con él, bastante tensa⁸. El atentado no era baladío y en él culminaban una serie de incidentes y la patente de corso que detentaba Falange. Varela, sin conocimiento de Franco, envió una circular a los capitanes generales explicando los hechos.

⁴ Los números de heridos varían según los autores y los protagonistas. En un principio se habló incluso de muertos: Samuel Hoare y el general Varela citaban más de setenta, mientras que Ramón Serrano Súñer en sus Memorias habla sólo de una veintena.

⁵ N.A. P.R. 800. Spain 1942. vol VII. sin fecha.

⁶ El general Varela se encontraba dentro de la iglesia cuando estalló la bomba MAE. B 63, E. 3. telegramas 885 y 908, Madrid, 21 de agosto de 1942 y 4 de septiembre de 1942.

⁷ Según Kindelán, Alfredo (1981): *La verdad de mis relaciones con Franco*, Barcelona, Planeta, p. 206, el general Franco le espetó al general Varela que no presumiese, que no iba a conseguir una tercera laureada, pues según sus informaciones el acto se había realizado en defensa de su nombre y de la Falange. Esta manifestación, de *ser* cierta, habría que encuadrarla en la primera conversación telefónica entre Franco y Varela.

⁸ López Rodó, Laureano (1977): *La larga marcha hacia la monarquía*, Barcelona, Noguer, pp. 503-507.



Para Ramón Serrano Súñer, el asunto empezó a desorbitarse cuando un telegrama del Ministerio de la Gobernación dijo que elementos al servicio de una potencia extranjera habían atentado contra el ministro del Ejército y que éste daba una interpretación abusiva del suceso al presentarlo como una agresión de la Falange al Ejército⁹.

No era tendenciosa, sin embargo, la notificación de Varela al general Kindelán, pues afirmaba que la bomba cayó a unos metros de donde él y las restantes autoridades se hallaban, provocando 71 heridos y que todos los detenidos pertenecían a Falange y estaban sometidos a la justicia militar¹⁰. No obstante, cuarenta y ocho horas después del atentado, la Embajada italiana había telegrafiado al conde Ciano exponiéndole que los organizadores del acto no eran requetés partidarios de Carlos VIII, pro-Eje, sino fieles a Javier de Borbón y, por tanto, anglófilos, lo que explicaba la presencia allí del general Varela, uno de los más firmes adversarios del Eje, *contra quien se habría dirigido el atentado*¹¹. Tres días más tarde, la Embajada hubo de rectificar. Calificó el atentado de político y *antirrequeté* y aseguró que no iba dirigido contra el ministro del Ejército¹².

4. El consejo de guerra

Mientras, el ambiente en Navarra y Vizcaya era sumamente tenso. En esta última provincia habían dimitido el gobernador civil y numerosos alcaldes en señal de protesta. El Consejo de Guerra constituido al efecto por el general Varela y presidido por el general Castejón procedió con rapidez. El ministro manifestaba en privado que dimitiría si no era ejemplar la sentencia¹³. Ramón Serrano Súñer se trasladó a Madrid y se entrevistó con Franco -según cuenta en sus memorias- el día 26. Ambos estimaron exagerada la postura de Varela¹⁴.

La comunicación telefónica interceptada -independientemente de las confesiones sacadas por la policía a los culpables conforme a los métodos de la época¹⁵- constituía una prueba acusatoria de importancia no tanto contra Luna, sino contra su *íntimo amigo* Serrano y contra Arrese¹⁶. Mas los carlistas no pudieron demostrar la complicidad de estos últimos que enarbolaron la coartada de hallarse de vacaciones y cargaron contra Luna.

Este tenía muy mala fama. Había alistado a mercenarios en Falange¹⁷ y dicho públicamente: *A los que hablen mal de Franco, cortarles las costillas y rompérselas*¹⁸. En una ocasión había amenazado con esgrimir la estaca e incluso el puñal contra los enemigos de la revolución¹⁹. Para el arzobispo de Valladolid era *un salvaje*.

El fiscal había solicitado la pena capital para los seis falangistas del grupo y veinte años

⁹ Serrano Súñer, Ramón (1977): *Memorias*, Barcelona, Planeta, pp. 364-373.

¹⁰ Kindelán, *op. cit.*, p. 204.

¹¹ MAE, B 63, E. 3, Telespresso 6857/2283. Madrid. 18 de agosto de 1942.

¹² MAE. B. 63, E 3, Telegrama 885 cil.

¹³ MAE. B. 63, E. 3, Telegrama 908 cil.

¹⁴ Serrano Súñer, *op. cit.*, p. 306.

¹⁵ FO. 371,31237, C 8740.

¹⁶ MAE. B. 61, E. 1, Telespresso 7793/2485 cit.. Ramón Garriga, buen amigo de Serrano en su libro *La España de Franco*. T. I, Barcelona, Planeta (1976), p. 430, nos dice también que José Luna era la única figura importante dentro de la organización que permanecía fiel a Serrano Súñer... *La fiesta de Begoña debía coincidir con una visita oficial de inspección que el capitán Luna efectuaría a Bilbao... El automóvil del vicesecretario de Falange sufrió una avería y retrasó su viaje*. Ricardo de la Cierva (1975) en su *Historia del Franquismo*, Barcelona, Planeta, p. 238, afirma que Luna venía precisamente hacia Bilbao después de conferenciar con Serrano Súñer en Castellón. López Rodó, *op. cit.*, pone en boca de Franco que Luna vino a marchas forzadas desde Valencia.

¹⁷ MAE, B. 63, E. 3, telegrama 940. Madrid. 4 de septiembre de 1942.

¹⁸ Serrano Súñer, *op. cit.*, p. 365.

¹⁹ MAE, B. 61, E, Telespresso 7793/2485 cil.



para los dos chóferes²⁰. El tribunal confirmó en principio cuatro penas de muerte que, luego, redujo a dos: para Calleja, amigo de José Antonio Girón, y para Domínguez²¹. Franco debía decir la última palabra y Varela, que seguía manteniendo su decisión de dimitir si no había condenas ejemplares, le urgió a no demorar su veredicto argumentándole que el asunto le afectaba personalmente²².

Por su parte, los generales más antiguos habían examinado la situación y decidido, a la vista del panorama nacional e internacional, que no era oportuno forzar las cosas y exigir, como otras veces, la cabeza de Serrano. Si Varela creía que debía dimitir, ellos no podían solidarizarse con él en aquel momento. Franco, que conocía la opinión de estos generales, no reunía el consejo de ministros para evitar debatir el caso. A su vez, la embajada británica no esperaba dimisiones de ministros españoles. Franco creía que las aguas se irían serenando sin necesidad de ajusticiar a nadie. Pero Madrid era un hervidero de rumores. Ni el Caudillo ni la Falange habían condenado el atentado y esta reserva estaba dañando gravemente la reputación del Caudillo, que seguía ensalzando a la Falange en sus discursos²³.

5. Intrigas y maniobras

Los carlistas lanzaron un panfleto: *El crimen de la Falange en Begoña, un régimen al descubierto*, que Mussolini leyó. La Falange respondió con otro, de tono amenazante: *Odiamos la guerra con la derecha, pero tampoco la tememos, vista la derecha*.

Franco fue llamando uno a uno a los generales al Pardo y, vistas las reacciones y analizada la situación, no tuvo más remedio que adoptar una decisión antes de marchar a Oviedo a la reapertura de la Cámara Santa. Por ella, Juan Domínguez fue condenado a muerte y a Calleja se le conmutó esta pena por la de treinta años. Sobre los otros falangistas cayeron condenas entre veinte y treinta años.

Ramón Serrano Súñer, que, aprovechándose de la confusión reinante, manifestaba que no habría ocurrido el atentado de existir un presidente del consejo de ministros, siguió maniobrando, aunque su posición no fuese sólida. A fin de cuentas, como bien decían en las embajadas italiana y británica, la mayoría de los detenidos eran conocidos suyos²⁴ e independientemente de las declaraciones de éstos, en nada le favorecían los antecedentes de introducir personajes siniestros en los ministerios que había venido ocupando²⁵.

Arrese y Girón, además, pretendían que Serrano asumiese la responsabilidad de defender a los autores del atentado frente a los militares, con el fin de debilitar aún más su posición. Esto se supo después y lo atestiguan el embajador británico Samuel Hoare y el primer informe histórico sobre España de la CIA al presidente Truman.

Conviene entonces puntualizar las memorias de Serrano, gravemente tergiversadas en éste y en otros puntos. Según estas memorias, Serrano se trasladó al Pardo los días 26 y 28 de agosto a entrevistarse con Franco. Este último día le insinuó: *Pero al falangista no lo fusilarán, ¿verdad?* Según Serrano, Franco se mostró cauto y aseveró que la situación era

²⁰ MAE. B. 63, E. 3, telegrama 916. Madrid. 28 de agosto de 1942.

²¹ F O. 371/31236/C 8427.

²² *Ibid., Idem.*

²³ N A, P. R. 800 Spain, telegrama 1236, Madrid. 31 de agosto de 1942.

²⁴ FO. 371,31237,/C 8740.

²⁵ Véase Marquina Antonio: "Aranda contra Franco", *Historia* 16, n.72 (abril de 1982).



grave y que no se trataba de un falangista, sino de un informador inglés, dato éste que aquél considera ridículo²⁶.

Pues bien. De la documentación hoy disponible puede asegurarse, sin miedo a error, que Franco no llegó a Madrid el 26 de agosto, sino el 27, y que aun si la primera entrevista hubiese tenido lugar el 28, la segunda debió celebrarse dos días después, como dice Serrano, o sea, el 30. En este caso, ya que Franco el día 30 no había tomado aún ninguna decisión sobre la suerte de los condenados a muerte, ¿por qué intercedió Serrano por uno de ellos y no por los demás? ¿Se trataba de alguien especialmente querido?

Además, Serrano Suárez estaba convencido de que el atentado obedecía a una maniobra británica, según le informaban los correspondientes servicios de Falange. Así, no tuvo empacho en reconocer pocos días después al embajador alemán Von Stohrer que el atentado lo instigaron agentes británicos y que estaba recogiendo pruebas para presentar una denuncia ante el embajador del Reino Unido²⁷.

El embajador alemán, como ya había ocurrido con otros testimonios similares de Arrese, se mostró escéptico. Le indicó que Juan Domínguez trabajaba para los servicios de información alemanes y que estaba condecorado con la Cruz del Orden del Águila alemana. De hecho, la embajada alemana intercedió por Domínguez, sin éxito, si bien era tan firme el convencimiento de Serrano que así se lo dijo al embajador alemán el 2 de septiembre cuando Franco ya había tomado su decisión.

6. Fusilamiento y crisis

Para Serrano, el fusilamiento de Domínguez cerraría la crisis abierta. Persuadido de que no habría cambios ministeriales²⁸, Von Stohrer viajó a Irún ese mismo 2 de septiembre. Al día siguiente, por la mañana, moría fusilado Juan Domínguez. Según su mujer, cayó valerosamente, gritando al pelotón: *Disparad. Vosotros no me matáis. Es la guerra mundial la que me mata*. En su testamento político, Juan Domínguez se proclamaba dichoso de morir por la Falange y estaba convencido de que le vengarían sus camaradas. Estos acompañaron su cadáver al cementerio y gritaron el *¡Presente!* de ritual al enterrarlo²⁹.

La tarde anterior habían celebrado una entrevista Franco y el general Varela en la que éste se mostró indignado por la actitud de aquél, declarando al principio que habría varias condenas a muerte y reduciendo éstas paulatinamente hasta limitarlas al más representativo de los culpables. Varela acusó a Franco de excesiva permisividad hacia la Falange y afirmó tener de su parte a muchos capitanes generales y a las máximas jerarquías militares. La entrevista derivó en altercado y Franco no tuvo más remedio que destituir al ministro. Pero no podía cesar solamente a éste, como bien le hizo ver el secretario de presidencia Luis Carrero Blanco.

Siguiendo su famosa ley de las compensaciones, Franco destituyó igualmente a Serrano Suárez, muy mal visto desde hacía tiempo por los generales. Así mantuvo la colaboración de los ministros de Marina, almirante Moreno; Aire, Juan Vigón; Justicia, Esteban Bilbao, y Hacienda, Joaquín Benjumea, que compartían los puntos de vista de Varela.

Por lo demás, la sustitución del ministro de la Gobernación, Galarza, se hizo inevitable al ser responsable de ocultar información importante sobre el incidente. Galarza era conocido por sus sentimientos hostiles hacia Falange. Con su destitución y la del general Varela, ambos

²⁶ Serrano Suárez, *op. cit.*, pp. 366-367.

²⁷ MAE. B. 63. E. 3, telegrama 924, Madrid. 3 de septiembre de 1942.

²⁸ *Ibid.*, Hoare, Samuel (1977): *Embajador ante Franco en misión oficial*, Madrid, Sedmay, p. 185.

²⁹ MAE, B. 61, E., telegrama 7793/2485 cit.



representantes declarados del Ejército, se pretendía equilibrar la defenestración de Serrano-Luna, altas jerarquías de Falange. Ramón Serrano Súñer nos ha contado cómo le sorprendió esta decisión. Pero su relato contiene de nuevo elementos dudosos en fechas, juicios y acontecimientos³⁰.

7. Reacciones y ceses

El 4 de septiembre la reorganización ministerial ocupaba la primera página de los periódicos madrileños. Se resaltaba la asunción de la presidencia de la Junta Política por Franco. Junto a los decretos de designación de los nuevos titulares de Asuntos Exteriores, Ejército, Gobernación y Vicesecretaría General del Movimiento, se publicaba el agradecimiento de Franco a los ministros salientes por los servicios prestados.

El diario *Arriba* insertaba el único comentario editorial de la prensa de Madrid. Se titulaba *Cambio de guardia* y venía a decir que el relevo de algunos cargos en el gobierno y el partido no significaba que se efectuasen cambios en la política interior o exterior, ya que antes y después sólo existía un gobierno, el de Franco. Precisamente el hecho de que Franco asumiera la presidencia de la Junta Política se interpretaba como un signo de eficacia: los poderes se concentraban en un único vértice.

El cambio de guardia pilló desprevenidos al embajador y al gobierno germanos. Von Stohrer estaba en Biarritz cuando se enteró de la destitución de Serrano y partió hacia Madrid apresuradamente, sin tomar la precaución de llevar consigo la documentación del coche. Así, llegó a Madrid a las treinta y seis horas de haberse producido los cambios. Ribbentrop, según el embajador británico Samuel Hoare, jamás perdonó a su embajador la falta de información y la debilidad exhibida al encarar la crisis³¹.

El caso es que, en un primer momento, Von Stohrer no se recató en confesar su alivio por el cese de Serrano; los *celos histéricos* del ex ministro cuando un representante extranjero conectaba con otro interlocutor que no fuera él y sus continuas ausencias de indisposiciones, complicaban excesivamente la tramitación de los asuntos³².

Pero en otros aspectos, la caída de Serrano era irreparable. Era el hombre de los pactos secretos con Alemania, de la Gestapo y los Servicios Secretos y, en último término, del montaje falangista, con lo que su cese supuso un duro golpe para la política nazi. Había que tener en cuenta además, para valorar su pérdida, la difícil situación del partido fascista en Italia y, sobre todo, que el sustituto de Serrano en el Ministerio fuese un hombre cabal y más interesado en el bien de España que en delirios personales de grandeza. Francisco Gómez Jordana, en efecto, se desembarazó con notables dificultades de una parte del lastre germanófilo dejado por su antecesor, pero la enorme influencia de Alemania en España, los pactos secretos acordados así como el sistema político falangista instaurado, le impidieron reorientar a fondo la política exterior.

Sin embargo, el día en que se anunció el nuevo gobierno, el gabinete germano en Berlín no comprendía aún la importancia del cambio. Se subrayaba la presencia en el Ministerio del Ejército de un amigo de los países del Eje, el general Asensio -que tuvo que aceptar la cartera

³⁰ Serrano Súñer, *op. cit.*; MAE. Busta 63, E 3. Ramón Serrano Súñer dio una versión un poco diferente ante los diplomáticos italianos: Telespresso 8716/2816.

³¹ Hoare, *op. cit.*, p. 185.

³² MAE, B. 61, E. 1, Telespresso 77-93/2485 cit.



por orden de Franco-- y la salida de Varela, al que se tenía por enemigo de Alemania. Pero no se esperaba un giro en la política hacia el Eje³³.

En Roma, el reemplazo de Serrano por Jordana no se juzgaba favorable, ya que al último se le tenía por simpatizante de Francia e Inglaterra. En opinión de Ciano, era un signo más de que la Península empezaba a tener sus dudas sobre el futuro y quería estar a bien con todos³⁴. En Lisboa, los motivos del cambio se achacaban a las peculiares relaciones entre el ejército y la Falange³⁵. Los informes japoneses resaltaron que se trataba de un paso decisivo para Estados Unidos e Inglaterra que, desde la conferencia Franco-Salazar, en Sevilla, habían ido observando que una no beligerancia pro-Eje se pasaba a una neutralidad ibérica. La eliminación de Serrano cimentaría la amistad hispano-portuguesa, ya que Serrano siempre había favorecido la anexión de Portugal³⁶.

En Londres y en Washington se acogió con complacencia la caída de Serrano. El 4 de septiembre la anunció la BBC: *La dimisión de Suñer se considera interesantísima, puesto que desde hace mucho tiempo ha sido considerado en Gran Bretaña como uno de los mayores protagonistas del Eje en España*³⁷.

Con esta crisis se abría una nueva etapa en la política española. Serrano no iría a la embajada de Roma, como él mismo había previsto al dejarla vacante, ya que la decisión dependía de Jordana y éste era uno de sus más radicales adversarios por las faenas que el propio Serrano le había hecho cuando desempeñó la cartera de Exteriores.

Pero además, Franco ni siquiera le ofreció esta posibilidad y Serrano, que había dicho al jefe de su gabinete que esperaba llegar hasta 1943, hubo de reconocer su derrota. Esto no significó, sin embargo, su retirada, como se ha repetido muchas veces. Quedan múltiples testimonios de sus críticas al gobierno y de su apoyo fervoroso a Falange hasta bien entrado el año 1944, así como de otras actuaciones y de los beneficios derivados de ellas³⁸.

³³ MAE. B. 63, E. 3, Telegrama 1522. Berlín. 4 de septiembre de 1942.

³⁴ Galeazzo Ciano. *Diario 1939.1943.*, quinta edición, Barcelona, Crítica. p. 594.

³⁵ MAE. B. 63. E. 3. Telegrama 1797. Lisboa. 5 de septiembre de 1942.

³⁶ NA Magic Summaries. R.G. 457 Record 01, The National Security Agency -SRS 710- 10 Septiembre 1942.

³⁷ FO. 371./31236./C 8583.

³⁸ La oposición de los generales más prestigiosos de la junta Militar había sido fuerte (Véase Marquina. *op. cit.*). La inteligencia militar norteamericana daba los argumentos siguientes para explicar su caída:

- El lamentable discurso de julio de 1941, inspirado por Serrano, que comprometió gravemente la posición española con los países neutrales e hispanoamericanos.
- El caso de Salvador Merino y el duro forcejeo subsiguiente, oponiéndose Serrano al veredicto del tribunal que le habla condenado por ser masón
- La dimisión de Espinosa de los Monteros, embajador de Berlín y el escándalo subsiguiente en Berlin y Madrid.
- El affaire amoroso de Ramón Serrano Suñer con Sonsoles Icaza, esposa del teniente coronel de caballería Diez de Rivera, marqués de Llansol [El escándalo se hizo público cuando Serrano visitó Rascafría y el diario *Madrid* indicó que el ministro de Asuntos Exteriores había visitado Rascafría con su *ilustrísima señora*. Según frase de la época, la mujer de Serrano lo tomó con una resignación casi oriental, no así su hermana, la esposa del general Franco. De este modo la familia Franco presionó para que rompiese con su amante, dándose una serie de circunstancias y escenas que no es el caso detallar y de las que quedan testimonios en diversos archivos. Los militares presionaron al teniente coronel Diez de Rivera para que dimitiese de un cargo previamente aceptado en Campsa a recomendación del ministro que le reportaba la bonita cifra de 60.000 pesetas anuales, cantidad entonces considerable. El caso vino a convertirse, según opinión de la época, en un remedo del affaire Windsor-Simpson.]
- La lucha dentro del partido, peculiarmente con Arrese por el control de la prensa y propaganda.
- Algunas tomas de posición en política exterior -pro-Eje a la española- que disgustaban a Ribbentrop.
- La impopularidad creciente del ministro (NA). Military Intelligence. R. G. 165.3225. Lisbom -no data-.



Respecto a otros protagonistas, el vicesecretario Luna presentó su dimisión, ya que no aceptaba la condena de ninguno de los implicados en el atentado de Begoña. Pero esto no le granjeó el reconocimiento de los falangistas, que le acusaban de no haber sabido disuadir a sus camaradas y de no haberles proporcionado una eficaz defensa. Tras su dimisión, el 4 de septiembre, los militares le llamaron al servicio activo con su grado de teniente coronel y probablemente fue sometido a un consejo de disciplina³⁹.

El general Varela mantuvo tras su dimisión una actitud de desdén. Tenía las espaldas cubiertas por sus dos laureadas, el apoyo de sus compañeros generales y sus relaciones con la alta finanza a través de su matrimonio con una rica heredera bilbaína. La influencia de su mujer, de fe carlista, habría sido decisiva en la postura intransigente que asumió el general en defensa de los requetés y en contra de Falange. Se decía que tras su dimisión intentaría sustituir el desacreditado Fal-Conde en la cúspide del movimiento requeté⁴⁰. Por lo demás y en conjunto, la situación política en España se aclaró notablemente de cara a las futuras operaciones aliadas en el norte de África.

³⁹ MAE, B. 61. E. 1. telespresso 7793/2485.

⁴⁰ *Ibidem*.





EL PLAN BACKBONE: ESPAÑA, BAJO DOS AMENAZAS DE INVASIÓN

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

*Title in English: "The Backbone Plan: Spain under a double threat of
invasion"*

Copyright © UNISCI, 2014.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

1. Introducción

Los Estados Unidos habían colaborado con el esfuerzo bélico británico desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Sin las ventas, préstamos, arriendos y regalos de buques, armas, alimentos y suministros norteamericanos de todo tipo no hubiera resistido Londres el acoso de Berlín. Con la entrada norteamericana en la guerra, esta cooperación se acentuó, creándose un estado mayor conjunto encargado de planificar las operaciones militares de ambos países.

En junio de 1942, el primer ministro británico Winston Churchill viajaba a los Estados Unidos para examinar, con el presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt, la marcha de la guerra. El tema clave estudiado fue la apertura del *segundo frente* que el aliado soviético, José Stalin, deseaba situar en Europa.

Los estados mayores británicos y norteamericano no consideraron factible una operación similar que, seguramente, terminaría en descalabro, y aconsejaron, a cambio, un desembarco en el norte de África.

Para acelerar estos planes, Roosevelt insistió el 23 de julio en la urgente necesidad de llevarlos a cabo. Y al día siguiente se acordaba que una fuerza aliada de las tres armas desembarcaría en Argelia y Marruecos (*).

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



El nombre clave elegido fue *Torch* (Antorcha) y británicos y norteamericanos resolvieron que el comandante en jefe de esta operación fuese norteamericano. Un general británico al frente de la misma habría despertado suspicacias en el gobierno de Vichy y, probablemente, una fuerte resistencia francesa².

El 26 de julio, el general Marshall informaba al general D. Eisenhower que sería designado jefe de la operación. El nombramiento fue oficial el 14 de agosto.

Horas antes de que esto ocurriese, Churchill era recibido por Stalin. Asegura aquél en sus memorias, que al principio Stalin se enfureció. Más tarde, comprendiendo el alcance de *Torch*, exclamó: *¡Que Dios favorezca la empresa!*³.

Pocos días después de su nombramiento, Eisenhower informó a Marshall que *Torch* tendría éxito si España permanecía neutral y las tropas coloniales francesas no oponían resistencia o ésta era simbólica⁴. Por ello, comenzó a estudiarse a fondo la posibilidad de que España entrase en guerra.

Los ingleses, que llevaban bastante tiempo recopilando información sobre España y sus posesiones, ofrecieron datos precisos al Estado Mayor norteamericano. Según Londres, España mantenía fuerzas importantes en Marruecos, había fortificado la zona y construido aeropuertos y otras instalaciones con ayuda técnica alemana. Estos preparativos se dirigían contra el Marruecos francés, por el que España sentía aspiraciones territoriales. Pero en el verano de 1942, nada indicaba que Madrid preparase una operación contra los franceses. Decía también Londres que España no tenía ningún interés en intervenir en la guerra. Los alemanes, por tanto, sólo podrían ocupar el Marruecos español si previamente invadían España o el Marruecos francés⁵.

El 17 de octubre, el Comité Combinado de Inteligencia enviaba al Estado Mayor angloamericano un estudio sobre las fuerzas españolas en Marruecos. El estudio concluía diciendo que el ejército francés de la zona era más poderoso. Nada indicaba, por otro lado, que España preparase un ataque por sorpresa⁶.

Aunque esta posibilidad no se descartó, los estudios aliados se centraron en el ataque y ocupación del sur peninsular y del Marruecos español para el caso de que España se declarase beligerante a favor del Eje o que las tropas alemanas penetrasen en España. Se trata de un plan curioso y poco conocido. Lo citan, a lo sumo, las publicaciones que versan sobre *Torch*. Es el plan denominado *Backbone* (columna vertebral).

2. La hipótesis de una invasión alemana

El plan, de inconfundible sabor británico, partía de un supuesto: tras el desembarco aliado en las colonias francesas norteamericanas, los alemanes intentarían alcanzar el estrecho de Gibraltar (aunque no podrían hacerlo en la primera parte del invierno de 1942-1943). Si se

* Canarias figuró en principio en los planes de *Torch*. Pero luego se desechó para evitar complicaciones a España
² Véase para este apartado: (1970) *The papers of D. D. Eisenhower*, Baltimore, John Hopkins press; Eliot Morrison, Samuel (1975): *Operations in North African Waters*, Boston, Atlantic/Little-Brown; Sainsbury, Keith (1976): *The North African Landings 1942*, London, HarperCollins; Howard, Michael (1972): *Grand Strategy*, vol. IV, London, HMSO; Matloff, Maurice and Snell, Edwin. M. (1953): *Strategic planning for coalition warfare, 1941-1942*, Washington, Center of Military History, United States Army; Eisenhower, Dwight D. (1977): *Crusade in Europe*, Baltimore, Johns Hopkins Paperback edition.

³ Churchill, Winston (1951): *Memoires IV*, Ginebra, p. 75.

⁴ "The papers of D. D. Eisenhower", *op. cit.*, Doc. 430.

⁵ NA., CCS e81, Spanish Morocco (16-VII-42).

⁶ NA., ABC 381 (17-XI-42).



producía esta invasión, los aliados, que ya se habrían consolidado en Argelia y en el Marruecos francés, tendrían que ocupar el Marruecos español para impedir que los alemanes llegasen por esta zona al norte de África. Este ataque aliado se llevaría a efecto después de que los alemanes cruzaran los Pirineos.

Según el plan, los preparativos alemanes para atacar España serían advertidos por los aliados dos semanas antes de que la invasión se produjera. Igualmente, los alemanes tardarían un mes, por lo menos, en vencer la resistencia hispana y alcanzar el sur de la Península.

De este modo, los aliados dispondrían de catorce días para preparar su ataque al Marruecos español y de treinta más para ocupar la colonia. El plan *Backbone* contaba también con la oposición de las tropas españolas en Marruecos a una ocupación aliada (tanto si España entraba en guerra con el Eje como si Alemania atacaba España) y con la pérdida de Gibraltar o con su neutralización como base a causa de los ataques aéreos o artilleros.

El Estado Mayor aliado realizó asimismo un detallado estudio de las fuerzas, aeropuertos, instalaciones militares y comunicaciones del Marruecos español, pensando no sólo en la resistencia que podría oponer España como en el juego que darían estas instalaciones a los aliados tras la ocupación.

Los aeropuertos carecían de una capacidad superior a los 160 aviones. Se precisaría, por tanto, ampliarlos y usarlos con intensidad si se deseaba contrarrestar el importante número de aeródromos que hallarían los alemanes en el sur de España. La resistencia aérea española no preocupaba mucho, ya que sólo disponía en la colonia de unos 60 aviones, en general anticuados y con problemas de combustible.

Las fuerzas españolas en Marruecos sumaban 99.000 hombres organizados en siete divisiones. Había, además, 11.000 tropas kalifianas. Con la *Operación Torch*, Madrid podría añadir 25.000 hombres más a su ejército africano. Tropas, en suma, numéricamente importantes, pero sin equipo moderno ni buen entrenamiento.

Las fuerzas blindadas españolas ascendían a 200 carros. Pero todos anticuados, restos en su mayoría de la guerra civil, faltos de repuestos, carburante y material de transporte. La capacidad de fuego de una división española era aproximadamente la mitad que la de una división aliada. La flota española tampoco suponía un obstáculo insalvable. Con barcos antiguos y faltos de combustible, si España se aliaba con el Eje se limitaría a operaciones defensivas o de apoyo a convoyes y tráfico de cabotaje⁷.

3. El Plan de operaciones

En función de estos presupuestos, el Estado Mayor aliado dispuso tres acciones simultáneas:

- 1) Toma de Tánger y Tetuán avanzando hacia el norte, vía Querrane y Alcazarquivir (si se demostraba que podía utilizarse esta carretera), con fuerte cobertura aérea.
- 2) Toma de Ceuta, con un desembarco 20 kilómetros al sur de la ciudad y, de ser posible, con lanzamiento de paracaidistas también al sur, mientras se bombardeaba intensamente la ciudad.
- 3) Toma de Melilla y de su aeropuerto, avanzando desde el este.

⁷ Según la inteligencia británica, los barcos españoles estaban situados así: Ferrol: 2 cruceros, 11 destructores (tres muy antiguos), 1 dragaminas tipo Eolo y dos dragaminas tipo Vulcano. Cartagena: 7 destructores (1 muy antiguo), 1 dragaminas Vulcano, 1 corbeta y 5 submarinos. Buques de transporte en Cádiz, 1 en Algeciras y otro en Tánger. Un dragaminas en Canarias.



La primera acción requería dos divisiones de infantería, una brigada acorazada y el apoyo aéreo de cuatro escuadrones de caza y reconocimiento. Las fuerzas se concentrarían en el área de Port Lyautey-Fez y avanzarían hacia Tánger y Tetuán, acelerando su marcha con el empleo de fuerzas aerotransportadas si se pudiera disponer de ellas.

Este ataque por tierra se consideraba menos arriesgado que una operación anfibia. Tánger constituía objetivo prioritario, sobre todo si no se lograba tomar Ceuta. Tetuán, capital del protectorado, disponía de numerosa guarnición y su toma tendría efectos psicológicos importantes de cara a organizar la resistencia y a reducir las dificultades del asalto a Ceuta. Tetuán debería ser tomada en un solo asalto. Un asedio se consideraba desastroso por las dificultades de aprovisionamiento, dada la lejanía de las bases de partida. El objetivo más difícil era Ceuta, que, por sus defensas costeras no podía ser tomada por mar ni acosada por un desembarco en el oeste.

Se precisaban para conquistarla una brigada de infantería, un regimiento de carros, dos grupos de comandos y dos escuadrones de caza. Estas fuerzas serían seguidas de dos brigadas de infantería o una de infantería y otra paracaidista. Mientras se bombardeaba la ciudad, un comando silenciaría las ocho piezas de Cabo Negro y otro cortaría las comunicaciones entre este punto y la plaza. Así, el resto de las fuerzas podrían desembarcar en una playa próxima a Cabo Negro, bloquear la carretera Tetuán-Ceuta y avanzar rápidamente sobre ésta. Era preciso también tomar las baterías de Río Martín, que podrían hacer fracasar el desembarco. La operación era compleja y la sorpresa resultaba esencial.

Para tomar Melilla se concentrarían en el área de Oujda una división de infantería y una brigada acorazada. Dos escuadrones de caza apoyarían la acción desde el aire. Las fuerzas aliadas tomarían por sorpresa el puente internacional, avanzarían sobre Melilla, la rendirían y luego continuarían hasta Alhucemas. Estas operaciones contarían probablemente con el apoyo de comandos que, partiendo de Gibraltar, destruirían las baterías de la Península de Tarifa al inicio de las operaciones, lo que permitiría una gran movilidad a las fuerzas navales aliadas.

Aunque todo parecía bien amarrado, el general Patton puso muchas objeciones. El plan le resultaba excesivamente complejo por las dificultades del terreno y la falta de carreteras. Para él era suficiente tomar las fortificaciones próximas a Ceuta y asegurar la ruta Tánger-Larache, lo que daría a los aliados una vía de comunicación alternativa entre el Mediterráneo y Casablanca. En su opinión quedaría controlado el Marruecos español si se conseguía esa cabeza de playa y se controlaba la ruta hacia Casablanca⁸.

Mientras se ultimaban los preparativos para la *Operación Torch*, en la que el *plan Backbone* era sólo una pieza de cobertura por si España intervenía o Alemania intentaba alcanzar África por el Marruecos español, los servicios secretos aliados dispusieron un *plan de decepción*. Consistía éste en lanzar cortinas de humo sobre los preparativos aliados, que indudablemente serían advertidos por los servicios de espionaje italo-germanos, a fin de ocultar el auténtico objetivo de aquéllos. Para eso pensaron primero los aliados en hacer creer que el desembarco tendría lugar en Dakar, lo que sería verosímil tras el fracaso de De Gaulle al atacar este punto.

La Inteligencia del Eje, que había detectado los preparativos, lanzó globos sonda en busca de la verdad y propuso como objetivo Dakar. Sorprendentemente, los espías del Eje en España, Portugal y otros lugares confirmaron que Dakar era el punto elegido. Otro suceso reforzaría la candidatura de Dakar: el Foreign Office no quiso que esta ciudad se utilizara como cortina de humo, alegando que podría suscitar problemas con los franceses, y propuso, en su lugar, Noruega o Malta.

⁸ NA., ABC 381 (25-VII-42) (Sec 4-A).



Los nuevos objetivos puestos en circulación confirmaron a la *Abwehr* (Inteligencia alemana) que era Dakar el objetivo real⁹. Así, ciñéndonos al período más próximo al desembarco, el 19 de octubre se pidieron desde Lisboa a una estación alemana clandestina situada en África Occidental, detalles relativos a un ataque a Dakar que ésta había transmitido anteriormente. Ese mismo día, los mandos supremos de Alemania e Italia valoraban las informaciones recibidas y concluían que el punto de desembarco sería Dakar.

El 23 de octubre se inició la ofensiva británica sobre El-Alemein. Los convoyes de la *Operación Torch* también se pusieron en movimiento. Siete días después, un agente alemán en Lisboa informaba de un posible ataque en el Marruecos español, norte de África francesa, Casablanca y Dakar. El 2 de noviembre comenzaron a pensar los alemanes que era Italia el objetivo final y que la concentración de fuerzas en Gibraltar tenía como fundamento aliviar la angustiosa situación de Malta.

Pero ya el día 4 descartó Berlín esa posibilidad. El gobernador de Gibraltar, general McFarlane, tratando de apoyar la cortina de humo tendida sobre la operación, pronunció un discurso por la radio a la guarnición de la plaza y tropas allí concentradas. Refiriéndose a los bombardeos del Eje sobre Malta y a los sufrimientos de la isla, dijo: *Ahora podemos ayudarles. Id allí!* La maniobra era tan burda que los agentes de la *Abwehr* en Madrid dedujeron que lo de Malta constituía una farsa.

El 5 de noviembre aparecieron otras posibilidades en los mensajes de la *Abwehr*: el mar Egeo o algún punto de la retaguardia de Rommel que en esos momentos se retiraba hacia la frontera de Libia. En la misma fecha llegaba al espionaje alemán una información procedente de París, según la cual el punto elegido para el desembarco era Casablanca. Pero la *Abwehr* la desestimó.

4. La información española

El embajador británico en Madrid, Samuel Hoare, cuenta que esa misma noche, en una cena ofrecida por el embajador alemán, un oficial de la Marina española afirmó que la operación tenía como objetivo el norte de África. Burlonamente le replicó el embajador alemán que sus fuentes, absolutamente fiables, le indicaban que los objetivos eran el Mediterráneo oriental o Italia. No se arredró el marino, que mantuvo con absoluta firmeza lo dicho. Tanta, que el embajador Von Stohrer informó a Berlín. A estas alturas hay que concluir que la *Abwehr* estaba dando palos de ciego.

Un informe del ministerio de Asuntos Exteriores español, con destino al consejo de ministros del 4 de noviembre, descartaba a Dakar como punto elegido. Se consideraba, sin embargo, muy próxima a la realidad la información enviada por el duque de Alba, embajador en Londres, por la que el segundo frente se abriría en el norte de África, con la intención de saltar posteriormente a Italia.

Por su parte, Lequerica, embajador en Vichy, ponía en guardia sobre la capacidad militar de las tropas coloniales francesas. Pero estaba desorientado. El ministerio de Asuntos Exteriores postulaba que España no suscitase problemas a Francia ni tratase de satisfacer ambiciones territoriales, permitiendo que Vichy se defendiese de la invasión. Había que averiguar las intenciones francesas para evitar el gravísimo peligro de una intervención militar alemana en España¹⁰. Madrid, pues, parecía al cabo de la calle respecto a los planes alemanes.

⁹ Montagu, Ewen (1977): *Beyond Top Secret Ultra*, New York, Coward McCann & Geoghegan, pp. 132 y ss.

¹⁰ Para este apartado véase Montagu, *op. cit.*; Hoare, Samuel (1977): *Embajador ante Franco en misión especial*, Madrid, Sedmay, p. 192 y ss.; Masterman, John Cecil (1977): *The double cross system*, Yale, Yale



Roma, también. Berlín, sin embargo, adoptó medidas para interceptar a la flota aliada en el Mediterráneo central.

Cuando los anglo-norteamericanos desembarcaron en Safi, Casablanca, Port Lyautey, Fedhala, Orán, Argel y Bugía en las primeras horas de la madrugada del 8 de noviembre, el Estado Mayor alemán recibió una sorpresa mayúscula. Inmediatamente los aliados dieron seguridades a Madrid de que no tenían intenciones hostiles hacia España o sus colonias¹¹.

Pero los aliados, como vimos, tenían en cartera el *plan Backbone*. Y el 26 de octubre, Eisenhower había enviado al Estado Mayor conjunto un cable cifrado para su puesta en marcha si España se mostraba hostil a *Torch*. Si España entraba en guerra junto al Eje en los primeros momentos de *Torch*, Eisenhower proponía desviar parte de sus fuerzas contra Ceuta y Tánger.

Si España iniciaba las hostilidades tras el día 0+60 días, el ataque contra el Marruecos español correría a cargo de las fuerzas angloamericanas asignadas a la zona norte, procedentes de Gran Bretaña. Si lo hacía con posterioridad, las fuerzas aliadas en el oeste y el centro (Marruecos francés), se encargarían de ocupar el Protectorado.

5. Precauciones aliadas

Antes de que concluyera el mes, Londres y Washington se mostraron conformes con las operaciones y el empleo de fuerzas aconsejado por el jefe de *Torch*. La Royal Navy empezó a hacer las provisiones necesarias para la operación anfibia y el apoyo naval.

Los aliados trataron de conjurar las apetencias territoriales hispanas en el Marruecos francés que Ramón Serrano Súñer, ministro de Asuntos Exteriores, reiteró en los dos años precedentes. Afortunadamente, en el mes de septiembre, el general Jordana le sustituía al frente del Ministerio¹².

El embajador británico en Madrid, según Eisenhower, tenía instrucciones de comunicar al gobierno de Franco que España y Francia debían resolver entre ellas sus diferencias en Marruecos, siendo conveniente que las pospusieran -y aquí había una velada amenaza-, porque constituían una grave complicación para los aliados.

Para ahorrarse problemas, Eisenhower estaba dispuesto a tolerar un tímido avance español que no rebasara el río Sebou ni interfiriera en las comunicaciones aliadas. Discrepó el Estado Mayor conjunto aliado, pero Eisenhower insistió, por lo que Washington y Londres se mostraron conformes en ofrecer a España la línea del río Quergah (bastante menor que la del Sebou) para evitarse una dura campaña de invierno en el Rif.

Madrid vio la posibilidad de obtener concesiones y esgrimió incluso la baza de una leve intervención. Pero ante la peligrosidad del juego decidió olvidarlo. El mismo día 8 se reunió el Consejo de Ministros español para tratar el tema. El general Asensio y los ministros falangistas Arrese y Girón propugnaron la intervención española en guerra.

University Press, pp. 112 y ss.; Kahn, David (1978): *Hitler Spies*, New York, Da Capo Press, pp. 462 y ss.; Hinsley, Harry et al.(1981): *British Intelligence in the Second World War*, vol. 11, London, pp. 476 y ss.; Ciano, Galeazzo (1971): *Diario 1939-1943*, Milán, Rizzoli, pp. 614 y ss.; NA. SRS Magic Summaries October 1942; y MAE, R. 1370 E.6.

¹¹ Según reconocen Masterman y Montagu, el efecto de los planes de opción, el efecto de los planes de opción aliados fue limitado. Los alemanes se engañaron solos. Sobre la Operación Torch y España, véase Morales Lezcano, Víctor (1979): *Historia de la no-beligerancia española durante la Segunda Guerra Mundial*, Las Palmas, Cabildo Insular de Gran Canaria, pp. 189 y ss.

¹² Marquina, Antonio: "El atentado de Begoña", *Historia 16*, nº 76 (1982).



Mas la decisión fue aplazada y Franco escribió al presidente Roosevelt que evitaría cuanto pudiera entorpecer sus relaciones. Los aliados, aún así, se mantuvieron cautelosos y en la misma mañana del desembarco efectuaron reconocimientos aéreos en la zona Tánger, sin apreciar movimiento de tropas españolas.

La pasividad -mejor dicho, la impotencia- era absoluta. El día 10, el general Orgaz, que llegaba de Madrid, confirmó al cónsul norteamericano en Tánger la neutralidad española. Al día siguiente, Carlton Hayes, embajador norteamericano en Madrid, notificaba a Washington que por el momento no había presión de Berlín sobre el gobierno y que no se habían cancelado permisos a los soldados ni convocado a los reservistas.

El día 16, el general Aranda informaba a los aliados que no habría movilización general y que Berlín no había solicitado la presencia de España en la guerra. De cualquier forma, pese al espíritu conservador de ambos bandos, la situación era lo suficientemente compleja como para propiciar todo tipo de recelos. El general Kindelán dijo el día 15 al embajador inglés Hoare que se había recibido un telegrama de Berlín anunciando que Hitler solicitaría permiso para llevar sus tropas a África a través la península.

El asunto era inquietante y la tensión subió de tono en Londres cuando el "Boletín Oficial del Estado» publicó el día 18 un decreto de movilización parcial. Desde Madrid, salió al paso de la alarma el agregado militar norteamericano aclarando que el ejército español no iba a crear nuevas unidades, sino a cubrir las plantillas de las ya existentes.

Igualmente, el embajador británico señaló que la medida no iba dirigida contra los aliados, sino en prevención de una eventual agresión alemana. La mayor alarma aliada se produjo al advertirse movimientos en el norte de África: reagrupamiento de fuerzas, recluta de nativos, instalación de baterías antiaéreas, persecución de judíos y sospechosos, inesperada presencia del general Yagüe... Para esas fechas, sin embargo, el gobierno de Madrid tenía bastante clara su postura. El consejo de ministros del día 16 había decidido:

- 1) No admitir la solicitud alemana de paso de tropas por España si tal solicitud se producía.
- 2) Evitar incidentes en Marruecos.
- 3) Dar instrucciones a Orgaz para que controlase a Yagüe.
- 4) Apaciguar al Eje con nuevas facilidades económicas y no interferir su propaganda en la prensa española.

Jordana había impuesto sus criterios a los de Asensio, Arrese y Girón. Evidentemente, el revés de Rommel en El-Alemein y el desembarco aliado en el norte de África indicaban a Madrid que la suerte de la guerra cambiaba. Con buenos informadores en las esferas del poder, el embajador británico Hoare telegrafió a su país que si se producía un descalabro aliado en África, los generales, ministros y altos funcionarios germanófilos procurarían modificar la opinión de Franco. De hecho, Lequerica, embajador, en la Francia de Vichy, viajó a Madrid y propugnó la entrada de España en guerra a favor del Eje.

Todavía el 29 de noviembre se difundía el rumor de que los alemanes preparaban 30 divisiones para invadir España. El rumor fue muy pronto desmentido: Von Paulus estaba sitiado en Stalingrado, Rommel era empujado a las cercanías de Trípoli y la flota italiana quedaba reducida a la inoperancia. Tiempos malos para el Eje.

Ante este panorama, España quiso reforzar su neutralidad y entre el 18 y el 22 de diciembre, Jordana acordó en Lisboa la formación del Bloque Ibérico. Una de las más pretenciosas aspiraciones del citado Bloque era mediar en el conflicto mundial y conseguir la paz entre Alemania, Estados Unidos e Inglaterra.



Los aliados siguieron tratando con enorme tacto a los españoles. Patton se entrevistó con Orgaz e imprimió un tono amistoso a las relaciones entre ambos ejércitos vecinos. Para no dejar nada al azar, Eisenhower afianzó con nuevas tropas la ruta Casablanca-Orán, aunque los soldados se mantuvieron a prudente distancia de la demarcación española para evitar incidentes.

El 11 de enero, el Estado Mayor británico debatió la situación en España. Se concluyó que, pese a las continuas presiones nazis en Madrid, Franco tenía la intención de mantener la neutralidad. El 1 de febrero se recomendó la desactivación del plan Backbone por resultar ya innecesario y estar reteniendo fuerzas útiles para el ataque a Sicilia (plan *Husky*).

Al día siguiente, el Estado Mayor conjunto debatió esa recomendación y, pese a que Eisenhower había propuesto la fecha del 1 de marzo, acordó archivar en ese momento el plan Backbone y asignar las fuerzas retenidas a otras operaciones¹³. Así desapareció un plan que tuvo al borde de la Segunda Guerra Mundial a una España probablemente inconsciente del peligro que había corrido durante dos meses.

¹³ Para todo este apartado, véase: "The Papers of D.D. Eisenhower", *op.cit.*: FRUS 1942, vol. III, Spain, pp. 296 y ss., NA. CCS 381 (20-IX-42), NA. OPD 336 Spain, Sec.1; F. D. Roosevelt Library, Map Room File, Box, 101, M300, Spain.



LA PENÍNSULA IBÉRICA EN LA PLANIFICACIÓN MILITAR ALIADA EN 1942-1943

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Title in English: "The Iberian Peninsula in the Allied Military Planning"

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

1. Introducción

Una vez que los aliados tomaron la decisión de llevar a efecto la operación Torch, las implicaciones de la neutralidad o beligerancia de la Península Ibérica pasaron a primer plano. Ya hemos expuesto someramente en uno de nuestros trabajos las evaluaciones y preparativos para este último supuesto, el así denominado plan Backbone. Procedamos a clarificar este panorama un poco más.

En agosto de 1942 el Comité Estratégico Conjunto norteamericano consideró que eran impracticables operaciones de envergadura contra el noroeste de Europa antes de 1944, dadas las constricciones que imponían las disponibilidades logísticas. Al mismo tiempo se analizó con bastante extensión si las operaciones ofensivas en la Península Ibérica eran aconsejables, factibles y aceptables. En caso positivo tendrían que formular una directiva sobre ellas.

El estudio hizo un repaso de los factores políticos, económicos y psicológicos de España y Portugal; la situación de las fuerzas armadas, disposición, eficiencia, moral, equipo, entrenamiento y teorías de combate; las posibilidades de refuerzo por los países del Eje; y un análisis de las características de la Península Ibérica: geografía, hidrografía, clima, situaciones relativas y distancias, líneas de transporte y abastecimiento, fortificaciones, capacidades de los puertos e. instalaciones aéreas.

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



Estudiados todos estos asuntos, la solución del problema era claramente negativa. Una operación aliada limitada únicamente a la Península Ibérica sería inaceptable, pues las ganancias no tendrían correspondencia con el esfuerzo realizado. La operación se había de efectuar si significaba la apertura de un nuevo frente en una campaña decisiva contra el Eje, ejecutada principalmente por las fuerzas aéreas y terrestres de Estados Unidos con el apoyo naval británico y norteamericano. Una operación de poca envergadura se evaluó como desaconsejable y peligrosa. El objetivo último habría de ser forzar los Pirineos y, con ello, obligar al Eje a reorganizar su defensa en Francia, aliviando la presión sobre Rusia y Oriente Medio, apoyando, asimismo, indirectamente, la defensa de las islas británicas. Pero el Comité Estratégico Conjunto concluyó que la conquista de la Península Ibérica no afectaría *decisivamente* a ninguno de estos objetivos esenciales, por lo que su contribución a la derrota del Eje sería limitada.

Esta operación tampoco sería muy viable, ya que los países del Eje podían desplegar en este teatro una fuerza superior a las 20 divisiones iniciales previstas en los planes americanos, dada su mayor cercanía, y, por otra parte, la dificultad de hacer llegar refuerzos sería considerable por las limitaciones de las instalaciones portuarias, el estado y trazado de las carreteras y el ferrocarril, y sobre todo porque había que cruzar los Pirineos, que podrían bloquearse fácilmente por el Eje. La Península no constituiría un área defensiva tan buena para los aliados como el norte de África. Además, era casi seguro que España y Portugal resistirían una invasión colocándose en la órbita del Eje. En resumen, las ganancias serían pequeñas y obligarían a una operación larga en un teatro que no era decisivo. Por lo tanto no habrían de llevarse a efecto operaciones ofensivas en la Península.

Una vez realizada la operación Torch², se volvió a reconsiderar la situación y la planificación para las operaciones subsiguientes en el Mediterráneo. La idea básica consistía en la apertura de las líneas marítimas de comunicación en el Mediterráneo explotando el éxito obtenido en Torch y en las batallas del desierto libio. Los Estados Mayores británico y norteamericano estudiaron las líneas de acción posibles del Eje en respuesta a la nueva situación creada por los desembarcos aliados. A su juicio los posibles movimientos eran los siguientes:

1. La defensa directa de sus posiciones en el Mediterráneo.
2. Un ataque a través de Turquía y/o Persia en las instalaciones petrolíferas de Oriente Medio y las líneas de comunicación.
3. Un ataque a través de España para conseguir obtener la zona norte del estrecho de Gibraltar.

Esta última posibilidad se consideraba ya a finales de noviembre de 1942 «extremadamente dudosa», concluyéndose que lo más probable sería que el Eje se contentase con defender sus posiciones en el Mediterráneo, si bien no había de perder de vista los peligros latentes en los flancos de este teatro.

La estrategia aliada en este momento consistía en debilitar al máximo el poder militar alemán antes de empeñarse en una operación a gran escala de reentrada en el continente europeo. Por ello, para agravar el compromiso del Eje en el Mediterráneo, se consideraron tres posibilidades:

1. Invasión de los Balcanes.
2. Invasión de España.

² Se trata, como es sabido, de la operación de desembarco en el norte de África por las tropas aliadas iniciada en noviembre de 1942.



3. Invasión de Italia.

La invasión de España se desechó de inmediato, por las razones anteriormente apuntadas, considerándose la invasión de Italia como una gran oportunidad para complicar y debilitar el poderío militar alemán.

Sin embargo, se siguió todavía considerando la posibilidad de movimientos alemanes en España que había que prevenir. Describiremos las dos operaciones barajadas y hechas llegar al general Wedemeyer en enero de 1943. Estas operaciones en la Península tendrían como finalidad asegurar las líneas de comunicación aliadas a través del estrecho de Gibraltar y el establecimiento de bases aéreas desde donde desplegar todo tipo de operaciones contra el Eje.

2. El plan de 36 divisiones

Este plan se dividió en cinco fases, suponiendo que las tropas necesarias para llevarlo a efecto estuviesen previstas y asignadas, se iniciase con anterioridad la ocupación del Marruecos español cuando la colaboración española con el Eje pareciese inminente, y que la invasión del Eje no ocurriese antes de que el plan aliado estuviese en desarrollo. Se contaba también con mantener el control del litoral del norte de África, la continuación de operaciones aéreas en el Mediterráneo central y con que Rusia contendría el grueso de las fuerzas alemanas.

La primera fase establecía desembarcos principales en las zonas de Lisboa, Huelva, Cádiz y Almería, y desembarcos menores en Málaga y Campo de Gibraltar, hasta asegurar un frente que abarcase desde el norte de Coimbra hasta Almería, pasando por Badajoz, Zafra y Córdoba. La segunda consistía en el avance desde aquella línea hasta otra línea ondulada que abarcaba desde el norte de Oporto hasta Gandía, pasando por Ciudad Rodrigo, Naval Moral de la Mata y Ciudad Real; se incluían nuevos desembarcos en Cartagena, Alicante y Oporto. La tercera fase suponía un avance desde esta línea hasta la fijación de una tercera línea que cubría gran parte de Castilla la Vieja, descendiendo por la provincia de Cuenca hasta Valencia. La cuarta fijaba la línea en la cuenca del Ebro. Y la última fase hacía llegar las fuerzas aliadas a los Pirineos a través de Vitoria-San Sebastián, Huesca, Jaca y otra línea de penetración al este a través de Lérida y Barcelona.

Este plan de gran escala requería 36 divisiones, de las cuales 8 deberían estar preparadas para el asalto (6 anfibas y 2 acorazadas), 611 barcos de transporte, de los cuales 60 habrían de utilizarse en el período inicial, 778 barcos de carga, utilizándose también 60 en la primera fase, y cerca de 150 lanchas de desembarco.

De todas estas fuerzas requeridas para la operación, sólo las lanchas de desembarco estarían disponibles durante el año de 1943, concluyéndose que este tipo de operación no podría llevarse a efecto hasta después de 1943. Se evaluaron también las ventajas y los inconvenientes. Las ventajas eran claras:

1. Las líneas de comunicación aliadas a través del estrecho de Gibraltar estarían aseguradas contra las amenazas del Eje desde la Península.
2. Se asegurarían bases navales y aéreas para operaciones ulteriores contra el Eje.
3. Se reforzaría el bloqueo contra el Eje.
4. Se conseguiría una plataforma para posteriores operaciones combinadas que se harían coincidir con una invasión de Europa a través del canal de la Mancha.

Pero los inconvenientes eran más numerosos y de mayor entidad:



1. Elevado coste de los desembarcos en una costa hostil.
2. Pérdida de embarcaciones.
3. Sería la más importante operación aliada durante 1943, comprometiendo grandes fuerzas, que serían muy difíciles de mantener logísticamente.
4. Implicaría un gran esfuerzo en el transporte para mantener las líneas de comunicación interiores.
5. Conllevaría una gran vulnerabilidad de las líneas de comunicación peninsulares a los ataques aéreos.
6. Dada la pobreza del país, ello constituiría un compromiso económico y militar para Estados Unidos.
7. Dadas las capacidades portuarias, el transporte de todas las unidades a la Península llevaría veinte meses.
8. La envergadura de esta operación *pospondría indefinidamente la invasión a través del Canal de la Mancha*.

Todos estos inconvenientes se reiterarán, como veremos, y explican, frente a otras opiniones menos avisadas, el desinterés aliado por el teatro español y el interés por la “neutralidad” española.

3. Plan para control de una cabeza de puente en el sur de España

Este plan alternativo tenía también como finalidad asegurar el estrecho de Gibraltar en el caso de que España empezase a colaborar activamente con el Eje y Alemania estuviera preparándose para iniciar un movimiento de fuerza en la Península Ibérica. Los aliados tomarían la iniciativa de la invasión para asegurar los puertos necesarios para el desembarco rápido de las fuerzas. Desde Gibraltar se desplegarían previamente fuerzas ligeras en la zona de Tarifa.

Tres fases comprendía este plan. En la primera, se llevarían a efecto bombardeos desde las bases en el Reino Unido y el norte de África para cortar las líneas de comunicaciones en España, impidiendo los movimientos de las fuerzas del Eje. En la segunda, tendrían lugar los desembarcos de fuerzas anfibas en las zonas de Huelva, Cádiz, Málaga y Almería, avanzando rápidamente para asegurar una línea defensiva a lo largo de las montañas de Sierra Morena. Finalmente, se fijaría una línea de defensa y se procedería a un rápido incremento de fuerzas.

Este plan había sido propuesto en sus líneas esenciales por algunos miembros de la junta militar aliadófila española formada en 1940 y apoyada económicamente por Inglaterra. Para esta operación serían necesarias 15 divisiones:

1. Cuatro divisiones anfibas (60.000 hombres).
2. Dos divisiones acorazadas (30.000 hombres).
3. Nueve divisiones de infantería (135.000 hombres).
4. Tropas de apoyo (200.000 hombres).

A esta fuerza había que añadir cuatro grupos de caza, dos grupos de bombarderos ligeros y la utilización en un primer momento de 206 barcos, entre barcos de transporte, de carga y de desembarco, a los que seguirían 231 barcos de transporte y 268 de carga. Esta operación utilizaría por completo las tropas disponibles de los Estados Unidos.

La evaluación de la operación en su conjunto fue muy significativa. Con la conquista del sur de la Península se conseguía la protección de Gibraltar ante posibles ataques por tierra y, en



no menor medida, la reducción de la amenaza aérea a los convoyes que transitasen por el estrecho. A la vez, Alemania se vería obligada a ocupar la mayor parte de España con todos los compromisos subsiguientes militares y económicos, el despliegue de sus fuerzas aéreas y terrestres a expensas de otros frentes, con unas líneas de comunicación deficientes y bastante vulnerables a la aviación, de modo peculiar en los pasos pirenaicos. Además, se contaba con el apoyo de los comunistas (principales contactos de la OSS) para la realización de acciones subversivas.

Frente a estas ventajas indudables, los inconvenientes eran notables: Alemania podría ocupar las islas Baleares, adquiriendo con ello bases aéreas en el Mediterráneo occidental; la línea defensiva en Sierra Morena sería difícil de mantener, al no constituir una barrera natural de importancia, contando con las tácticas modernas ofensivas alemanas. El colapso de esta línea sería una cuestión de tiempo, a menos que se reforzasen significativamente las fuerzas desembarcadas y se intentara la conquista total de España. Las fuerzas del Eje podrían reforzar mucho más rápidamente el teatro peninsular antes que los aliados. Con todo, la realidad era mucho más compleja que un cálculo de posibilidades bastante voluntarista. La realización de esta operación implicaría el compromiso casi completo en hombres y barcos disponibles durante cuatro a seis meses en perjuicio de las operaciones ofensivas en otros teatros, y *pospondría indefinidamente los preparativos para el cruce del Canal de la Mancha* y el ataque al teatro decisivo de la guerra. La conquista del teatro peninsular no implicaría de suyo una entrada decisiva en el continente europeo, los Pirineos lo impedirían.

A estos borradores se añadió una evaluación de la posible amenaza española a las operaciones ofensivas aliadas en el Mediterráneo. Los servicios de inteligencia no pudieron encontrar signos evidentes de que Alemania estuviera concentrando tropas en el sur de Francia para invadir a España o que España intentase colaborar con el Eje, aunque existían múltiples indicaciones de que Alemania estaba haciendo grandes esfuerzos para hacer creer a los aliados que su invasión de España era inminente, a la vez que fomentaba entre los españoles la desconfianza en los aliados.

Las conclusiones de este informe fueron bastante tranquilizadoras. España no colaboraría con el Eje en una operación militar contra los aliados, ya que deseaba mantenerse fuera de la guerra por razones económicas y de integridad territorial, dada la situación de las islas Canarias. Alemania, por su parte, dados sus compromisos en Rusia, sus refuerzos a Italia, los Balcanes y el norte de África, no podría entrar en España sin una activa colaboración española. Sin embargo, en el supuesto de que Alemania, haciendo las necesarias reducciones en diversos frentes, fuese capaz de reunir las suficientes fuerzas para invadir España, sería factible que alcanzasen el sur peninsular antes que las fuerzas aliadas pudieran desembarcar, a menos que estuviesen preparadas con antelación, *lo cual no era factible en ese momento por falta de barcos*. Esto preocupaba y esta era la eventualidad que había que prevenir, aunque se estimaba, como señalamos, que todas las indicaciones acerca de una inminente invasión alemana eran puros rumores hechos circular por los agentes alemanes para inmovilizar gran número de fuerzas aliadas ante esta supuesta amenaza.

4. Operaciones de apoyo a Portugal

La operación Torch va a traer también complicaciones a Portugal, que van a tener un inmediato reflejo en España. En Washington, los Estados Mayores británico y norteamericano consideraban necesaria la utilización del archipiélago de las Azores para la lucha antisubmarina, reabastecimiento de barcos y lugar de parada de los aviones en tránsito a Europa y Asia.



El presidente Roosevelt y el primer ministro Churchill en su reunión de Casablanca discutieron el uso de las Azores. Churchill, aconsejado por Eden, se mostró cauteloso ante una ocupación del archipiélago sin el consentimiento de Portugal. Nuevamente vuelven a encontrarse ambos estadistas en Washington en el mes de mayo para la Conferencia Tridente. Roosevelt instó a Churchill a conseguir los objetivos recurriendo a los hechos consumados y Churchill aceptó la sugerencia. El Estado Mayor norteamericano preparó los planes de desembarco.

El 24 de mayo, el Gabinete de Guerra británico concluyó que era necesario consultar con Salazar previamente y así se lo telegrafieron a Churchill, pero Roosevelt accedió a regañadientes, dando un plazo al primer ministro para que reexaminasen el problema. Finalmente los británicos decidieron una acción diplomática previa ante Salazar, una semana antes de realizar la operación. Salazar recibió la propuesta del embajador británico en Lisboa, Ronald Campbell, el 18 de junio y dio su aprobación de principio el 23 de junio. El presidente Roosevelt, en el *interim*, mandó preparar un estudio teniendo en cuenta los siguientes presupuestos:

1. Portugal no sólo da su conformidad a la ocupación pacífica de las Azores, al ser solicitado su apoyo por el gobierno británico, sino que expresa además su intención de declarar la guerra contra el Eje.
2. Las Naciones Unidas han de suministrar algún tipo de apoyo a Portugal. En su opinión bastaría con 40.000 hombres.
3. Este apoyo no debía interferir o perjudicar los planes Overlord o Pointblank.

La Junta de Jefes de Estado Mayor ordenó los estudios correspondientes, que llevaron por título *Operations to assist Portugal*. El Estado Mayor Conjunto de Planificación elevó, el 26 de junio de 1943, a la Junta de Jefes de Estado Mayor un informe secreto que tuvo una distribución restringida, once copias en total. Este estudio incluía un *memorandum* para el presidente, un borrador de carta del presidente Roosevelt al primer ministro británico y un plan sumario para llevar a efecto una campaña de importancia en la Península Ibérica, este último para información de la Junta de Jefes de Estado Mayor.

Para el Estado Mayor Conjunto de Planificación, el alineamiento de Portugal con los aliados y la entrada de tropas en Portugal proporcionaría un apoyo político y psicológico a la causa de las Naciones Unidas. Sin embargo, era deseable obtener el permiso de utilización de las islas Azores únicamente.

Las razones eran bastante claras. La utilización del territorio continental portugués ciertamente proporcionaría bases mejor colocadas para la realización de ofensivas aéreas contra los puertos del sur del golfo de Vizcaya, mejor protección para las líneas marítimas del Mediterráneo, facilidades aéreas para la ruta Reino Unido-Africa y mejor efectividad en el bloqueo y lucha antisubmarina. Pero los inconvenientes eran de gran envergadura. Portugal solicitaría a los aliados la aportación de fuerzas defensivas en el territorio continental, que probablemente habrían de incrementarse, y la reacción aérea del Eje en contra tendría más entidad. Cualquier incremento de fuerzas afectaría las operaciones proyectadas como *Overlord*, *Pointblank* y *Priceless* y sobre todo se correría el riesgo de iniciar una campaña en la Península Ibérica, una zona no decisiva, donde la logística era muy difícil y en la que la barrera de los Pirineos impediría la explotación del éxito, con la posposición de *Overlord* y el abandono de *Priceless*.

En el caso de que Alemania tomase la decisión de invadir España como consecuencia de la declaración de guerra de Portugal, los preparativos al efecto en el sur de Francia se harían patentes a las dos semanas, estimándose que el total de tropas concentradas se había de elevar



a 20 divisiones, 525 aviones de combate y 525 aviones de transporte. Lo más probable era que España resistiese la invasión y contuviese a los alemanes al menos una semana en los Pirineos. La línea constituida por el valle del Ebro no podría ser alcanzada antes de las tres semanas. Eran probables desembarcos en la costa este, norte y en Baleares. Sobre estos presupuestos, una vez desembarcados 40.000 hombres en Portugal para su apoyo y defensa, las operaciones aliadas se estructuraban en cuatro fases.

La primera implicaba el bombardeo de los pasos de los Pirineos desde el norte de África y el Reino Unido, el transporte aéreo de una división desde el norte de África a Barcelona y Zaragoza en apoyo a las fuerzas españolas en el nordeste del río Ebro, así como el avance de las fuerzas destacadas en Portugal hacia Bilbao para asegurar el flanco de la línea del Ebro. Además, el transporte aéreo inmediato de un regimiento a Baleares para el apoyo de su defensa y el estacionamiento de unidades aéreas en España y Portugal. Todo esto había de llevarse a efecto en dos semanas, o tres como máximo.

La segunda fase se iniciaba con el transporte de una división estacionada en el norte de África a Baleares, y de otras tropas a los puertos de la costa sur y este de España, utilizando todos los medios de desembarco disponibles en el Mediterráneo. Se continuaría el refuerzo de las unidades españolas que resistiesen en el valle del Ebro, especialmente en el nordeste, el incremento de las fuerzas aéreas en la Península e islas Baleares y se iniciarían los desembarcos de tropas provenientes de los Estados Unidos en los puertos atlánticos de la Península. En la tercera fase se completarían los refuerzos hasta un mínimo de 30 divisiones y 2.000 aviones. Las fuerzas del Eje retrocederían hasta estar fuera de la Península. La cuarta fase culminaba con el control de los pasos pirenaicos y la preparación para iniciar operaciones en Francia.

Los planificadores volvían a reiterar que estas operaciones eran muy costosas, tratándose de una zona no decisiva para la derrota del Eje. Por ello, el Estado Mayor Conjunto de Planificación indicó que había que desaconsejar a Portugal la declaración de guerra al Eje, haciéndole ver que la aportación de fuerzas defensivas por los aliados no favorecería la causa de las Naciones Unidas, opinión que compartía el primer ministro Churchill.

El Comité Conjunto de Planes de Guerra estudió este informe y preparó algunas recomendaciones de cambios. Su opinión no varió con respecto a las implicaciones que podría traer consigo una declaración de guerra al Eje por Portugal. La Junta de Jefes de Estado Mayor discutió el informe del Estado Mayor Conjunto de Planificación. El general Marshall opinó que o bien se había de evitar entrar en Portugal continental o bien había que hacerlo con una fuerza apropiada. Una fuerza de 40.000 hombres era insuficiente para una defensa adecuada que exigiría 80.000 hombres y, por otra parte, debían aceptar la posibilidad de interferencias con otras operaciones ya proyectadas si se quería asegurar la capacidad de maniobra en la prestación del apoyo necesario. El almirante King subrayó los perjuicios que se producirían en la preparación de Overlord con el envío de fuerzas a Portugal, aun admitiendo los beneficios que reportaría contar con instalaciones en Portugal. Esta última opinión fue compartida por el general Marshall y el general Arnold. El general Arnold resaltó la posibilidad de un ataque alemán a través de España y los almirantes Leahy y Willson mostraron su seguridad en un ataque alemán, por lo que habría que contar con el envío de fuerzas para la defensa de Portugal. La Junta de Jefes de Estado Mayor ordenó una reelaboración del *memorandum* para el presidente, un estudio de los resultados beneficiosos que la ocupación de Portugal había de reportar y una clarificación de la actitud de Churchill con respecto a la posición que había de adoptar Portugal, declarar o no declarar la guerra.

Finalmente se envió el *memorandum* corregido al presidente Roosevelt. En él se resumieron estas observaciones subrayándose desde el principio que el envío de una fuerza de las



Naciones Unidas, aunque fuese pequeña, a Portugal podría precipitar una invasión de España por el Eje, aunque se consideraba improbable. En este supuesto la campaña en la Península Ibérica sería de tono mayor, implicando la utilización de 30 divisiones de las Naciones Unidas y 2.700 aviones. Esta pospondría indefinidamente *Overlord* y cortaría drásticamente otras operaciones menores en el Mediterráneo. Luego se incidía en la asistencia y adecuada defensa de Portugal que implicaría el empleo del doble número de fuerzas consideradas por el presidente, resaltando las dificultades que entrañaba el movimiento de una fuerza de este calibre y las implicaciones inevitables en *Overlord*, *Pointblank* y *Priceless*. El coste estimado en la preparación de *Overlord* era de 2 a 4 divisiones.

Este coste había que aceptarlo. En el mensaje propuesto para el primer ministro se volvían a reiterar estas ideas y la necesidad de aceptar ciertos retrasos en las operaciones acordadas en Tridente. Finalmente, acabó imponiéndose el criterio de la diplomacia británica de no forzar la situación ante la tozudez de Salazar, llegándose sólo a un acuerdo entre Portugal y el Reino Unido en función de la antigua alianza luso-británica. Los norteamericanos hubieron de conformarse, tras un durísimo forcejeo y largas dilaciones, con el permiso, en febrero de 1944, para la construcción de un aeropuerto que pudiera interesar a la aviación civil en un futuro no lejano.

Nos hemos detenido en estas negociaciones, independientemente de su incidencia en los planes militares aliados acerca de la Península, para dar alguna dimensión a la compleja realidad de la planificación militar y resaltar los objetivos primarios que los aliados mantenían en este momento, así como los matices diferentes de Inglaterra y Estados Unidos. A partir de estas negociaciones y, más en concreto, a partir de agosto de 1943, ya no queda constancia documental de planes de invasión en la Península. Antes de la invasión de Normandía, la Junta de Jefes de Estado Mayor norteamericana consideró deseable la entrada de España y Portugal en guerra contra el Eje, pero ya el tratamiento era distinto, conseguir ventajas sin grandes requerimientos de apoyo.

Esta amplia exposición creo que desmonta de una vez las aberraciones de libros como el del diplomático José María Doussinague, nada menos que director general de Política Exterior en el ministerio de Asuntos Exteriores, titulado *España tenía razón*, del cual han bebido con entusiasmo y acriticamente conocidos historiadores del franquismo. Terminaremos con una cita, entre otras, de este libro:

En efecto, llegaron a Madrid noticias de un informe secretísimo, conocido de muy pocas personas en Washington. En él se afirmaba la invulnerabilidad de las defensas alemanas que rodeaban el continente europeo, no hallándose más solución para establecer el segundo frente continental que volver a la idea del plan Imoff y atacar a España y Portugal con la ayuda de elementos revolucionarios que, en efecto, se movilizaron nuevamente dentro de la Península. Esta vez el plan se tomó muy en serio, y el corte de suministros petrolíferos debía considerarse como una medida previa a su puesta en ejecución.

Las informaciones que fueron llegando sucesivamente eran precisas: hubo comunicaciones... Stalin exigió que se cumpliera lo prometido en Teherán y se atacara de frente el cinturón de fortificaciones alemanas de Francia, con la esperanza de que los ingleses y americanos se estrellaran contra la resistencia alemana, dando lugar a que las tropas rusas pudieran ocupar toda Alemania... En Madrid se tuvo conocimiento detallado de todo lo que se planeaba y se conoció esa negativa de Stalin³.

³ Una visión más completa de estos acontecimientos se puede encontrar en Marquina Antonio (1986): *España en la Política de Seguridad Occidental 1939-1986*, Madrid. Ed. Ejército.



EL PRIMER ACUERDO DEL NUEVO ESTADO ESPAÑOL CON LA SANTA SEDE DE 7 DE JUNIO DE 1941

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Title in English: "The First Agreement between the New Spanish State and the Holy See on the 7th June 1941"

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

1. Introducción

El acuerdo entre la Santa Sede y el Nuevo Estado de 7 de junio de 1941 tiene como telón de fondo condicionante el papel de la diplomacia del Vaticano en la guerra civil española: las primeras tomas de posición del general Franco, las dudas e inhibiciones de la diplomacia vaticana ante el conflicto español, el enfoque del problema vasco, los intentos de mediación y la tirantez entre Burgos y el Vaticano durante la guerra. Todo esto incidirá y explicará en primer lugar lo tardío del Acuerdo (1941) y de su aplicación efectiva en un régimen que había hecho de la guerra civil una Cruzada y, en segundo lugar, la naturaleza y contenido del Acuerdo, que el convierten en un mini-concordato y, que constituyó un descalabro diplomático para el Estado español en aspectos fundamentales.

Este breve trabajo solamente incidirá en hitos y condicionantes que influyen en la negociación sin incidir de forma pormenorizada en otros aspectos como el de la influencia nazi en España, que es una de las claves de la negociación y de su resultado². Sirva también para desempolvar una negociación y un Acuerdo al que no se le prestó durante mucho tiempo la atención histórica que merece.

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.

² Véase Marquina Antonio (1982) : *La diplomacia vaticana y la España de Franco, 1936-1945*, Madrid CSIC.



2. Los primeros pasos negociadores durante la guerra civil

El gobierno del general Franco es reconocido de forma oficial por el Vaticano en septiembre de 1937³ designando como encargado de negocios vaticano al agente oficioso que había sido enviado a España tras la caída de Bilbao, monseñor Hildebrando Antoniutti, arzobispo titular de Sinnada de Frigia.

Esta designación fue acogida con profunda satisfacción en Burgos. La recepción de monseñor Antoniutti como encargado de negocios fue bastante solemne. Para esta ocasión se hizo un protocolo especial con honores superiores a los que correspondían a un encargado de negocios. Se quería con ello expresar a la Santa Sede la complacencia por el reconocimiento y a la vez, al dar al acto la mayor resonancia posible, se intentaba refutar las informaciones publicadas en el extranjero donde se ponía en duda el reconocimiento oficial de la Santa Sede al gobierno nacional.

Comenzaba un período de mayor entendimiento entre la Iglesia y el Estado en la zona nacional y una descompresión de la tensión mantenida durante meses en las esferas oficiales con respecto a la Santa Sede⁴. A finales de 1937, monseñor Antoniutti comenzó una ronda de consultas en orden a la obtención de nombres idóneos para ocupar las sedes episcopales vacantes. Antes de proceder a nuevos nombramientos, el encargado de negocios de la Santa Sede había procedido al traslado de obispos de unas diócesis a otras.

Así se habían hecho los nombramientos de administrador apostólico de Vitoria en la persona del obispo auxiliar de Valencia, Lauzurica, la del cardenal Segura para la archidiócesis de Sevilla; la del obispo de Zamora, Dr. Arce y Ochotorena, para la diócesis de Oviedo; la del obispo de Tuy, Dr. García y García, para el arzobispado de Valladolid; la de administrador apostólico de Lérida en la persona del obispo de Tortosa cuando esta zona fue conquistada por las tropas *de* Franco (parte de ella) y la de administrador apostólico de la diócesis de Barbastro en la persona del obispo de Huesca. En todos estos cambios y nombramientos no hubo problemas de ningún tipo con el gobierno nacional.

El Vaticano se limitaba a comunicar al encargado de negocios ante la Santa Sede las designaciones que venía haciéndose, mediante un emisario de la Secretaría de Estado, 48 horas antes cierta publicación del nombramiento en el periódico vaticano, con lo que se quería dar una forma cortés a las decisiones del Pontífice. Pablo Churruga, marqués de Aycinena, encargado de negocios ante la Santa Sede, escribió a Salamanca pidiendo instrucciones sobre la conveniencia a tratar el asunto directamente con la Santa Sede, pues esto contravenía lo establecido en el concordato de 1851. Nada se dijo al respecto y el encargado de negocios se fue limitando a comunicar al gabinete diplomático las designaciones que se iban haciendo. Todo hubiese pasado con el visto bueno tácito del gobierno nacional de no haberse cometido un error *en aquellos momentos* por parte de la Santa Sede.

³ Archivo Embajada de España ante la Santa Sede (AEESS) Documentos 1937. Protocolo de la Secretada de Estado n. 164261, 7 de septiembre de 1937.

⁴ Desde la sublevación se pueden distinguir dos etapas: de julio a diciembre de 1936 en que la Santa Sede pasa de una actitud no favorable al alzamiento a una actitud de distensión tras las noticias e informes de asesinatos y persecución religiosa "con unos caracteres de ferocidad no registrados jamás en la historia de las revoluciones del mundo" (Pío XI al Marqués de Magaz), estando después al borde de la ruptura tras los fusilamientos bastante expeditivos de sacerdotes vascos por las tropas del general Mola y el pésimo hacer diplomático del Marqués de Magaz, agente oficioso de la Junta de Defensa ante la Santa Sede -ruptura que evita el Cardenal Gomá con sus informes detallados y su viaje a Roma en diciembre de 1936- y de enero de 1937 a septiembre de este mismo año en que el problema creado por el partido nacionalista vasco, en su alianza con el Frente Popular produce tales tensiones y tal tirantez en la zona nacional por la inhibición de la Santa Sede en una toma de posición enérgica sobre el tema, deseada por Burgos, que empieza a perfilarse la corriente de una Iglesia Nacional en algunos sectores, terreno ampliamente aprovechado por Alemania y sus agentes.



En efecto, tras todos los cambios reseñados, la Santa Sede procedió al nombramiento unilateral como Obispo de León de Carmelo Ballester. Este sacerdote era miembro de la congregación de los Lazaristas y había vivido en Francia desde los 15 años, educándose en París en el seminario de dicha congregación. El espanto fue mayúsculo en Burgos ante la infiltración de un "obispo afrancesado". Las opiniones eran para todos los gustos y rara fue la personalidad que se mantuvo ajena al caso en favor de Carmelo Ballester, que ciertamente era una bella persona. Éstos eran los argumentos:

El padre Ballester había figurado siempre como miembro de la provincia francesa de Aquitania de la Congregación Lazarista -en España, Paúles- hasta su nombramiento episcopal, viajando asimismo siempre con pasaporte francés. En los años de la Dictadura de Primo de Rivera, el gobierno español había exigido que los Superiores de las Comunidades Religiosas de España fueran españoles. Los franceses nombraron al P. Ballester, director de la provincia francesa de las Hijas de la Caridad, para "escamotear" la disposición del gobierno y desde entonces había aparecido como director de las Hijas de la Caridad a secas para que nadie pudiera hacer alegaciones, desapareciendo con ello el cargo de director de las Hijas de la Caridad españolas, "las únicas, las legítimas de España".

El padre Ballester en conexión con el nuncio Tedeschini -cuya actuación en España era muy discutida por "haber dejado caer la monarquía"; su "política populista" y su "apoyo regionalista"⁵ y que también había querido hacerle obispo- había intentado destruir la provincia española valiéndose de algunos padres paúles catalanes, llegándose a conseguir de Roma un decreto por el cual se separaba de la provincia española de las Hijas de la Caridad las provincias de Cataluña, Valencia y Baleares, con la intención de unir las luego a la provincia francesa. Tanto el rey Alfonso XIII como Primo de Rivera y el capitán general de Cataluña, Barrera, se apercibieron de la jugada y el marqués de Magaz, embajador por entonces ante la Santa Sede se presentó al Papa Pío XI exponiendo el caso. El Papa daría la razón al gobierno español anulando el susodicho decreto.

El padre Ballester se había llevado a Francia a muchachos españoles con el propósito de traerlos luego a España para la dirección de las Hijas de la Caridad francesas. Durante la guerra había consentido que la madre Gerard, superiora del hospital de San Luis de los Franceses en Madrid, visitase los colegios de religiosas de Francia, recaudando fondos para los hospitales de "los rojos" de Madrid. Esto había sido muy mal visto en la zona nacional.

Inmediatamente se puso un telegrama a Pablo Churrua, el día 13 de febrero, dándole instrucciones para que protestase por este nombramiento, aceptándolo sólo como un hecho consumado. El encargado de negocios presentó la protesta de su gobierno al cardenal Pacelli, haciendo una serie de consideraciones sobre la forma en que se habían realizado los nombramientos de obispos desde la implantación de la República y las protestas de todos los representantes que habían ido pasando por el Palacio de España.

El cardenal respondió que el concordato de 1851 había sido estipulado entre la Santa Sede y la Monarquía y que aplicando la doctrina establecida por Benedicto XV sobre las consecuencias que los cambios políticos de los Estados tenían en materia concordataria, el concordato se consideraba como no existente. Sin embargo, se reservaba dar una contestación definitiva hasta no hablar con el Papa Pío XI.

A los pocos días el encargado de negocios español recibía un "Appunto" de la Secretaría de Estado en respuesta a la protesta presentada. Monseñor Tardini indicó lo dolido que se encontraba el Pontífice y la Secretaría de Estado por la protesta y la necesidad de retirarla como

⁵ Mons. Tedeschini marchó de España en junio de 1936 por un ultimatum dado en la Secretaría de Estado por Pedro Sainz Rodríguez, quien amenazó con hacer públicas una serie de actividades del nuncio español, tras un grave desliz diplomático de éste contra Pedro Sainz Rodríguez.



condición previa para entrar en negociaciones. La protesta no fue retirada, como era lógico, pues había sido presentada en la primera ocasión que la Santa Sede había creado un obispo bajo el gobierno del general Franco y tenía un alcance jurídico, tratando de salvar los derechos españoles. La nota de la Santa Sede comenzaba expresando la sorpresa por los términos de la reclamación que se compaginaban poco con los sentimientos de devoción filial profesados por el general Franco.

En cuanto al contenido se afirmaba rotundamente que la protesta carecía de contenido jurídico. Ni el concordato de 1851 estaba en vigor según la doctrina de Benedicto XV ni los privilegios acordados acerca del nombramiento de obispos podían esgrimirse por pertenecer a los Reyes Católicos de España, ni las relaciones oficiales existentes entre la Santa Sede y el gobierno de Salamanca implicaban en sí ninguna prerrogativa acerca de los nombramientos, citándose los casos de Brasil, Chile, Bélgica e Irlanda, países con los cuales tenía la Santa Sede perfectas relaciones diplomáticas, no interviniendo aquéllos de ningún modo en la provisión de diócesis y no recibiendo ninguna comunicación previa ni posterior.

A partir de aquí la nota, como quien no dice nada, daba la línea a seguir: únicamente sobre la base de concordatos y otras convenciones especiales, la Santa Sede solía en el presente conceder el que antes de la publicación de un nombramiento episcopal, el respectivo gobierno fuese interrogado para saber si tenía objeciones de orden político contra el candidato y que la Santa Sede deseosa de mostrar su espíritu de condescendencia y benevolencia no se opondría a la conclusión de un acuerdo, al menos provisional en esta materia⁶.

Recibida esta nota en Burgos, Jordana, tras varias consultas, en especial con monseñor Antoniutti, instó al encargado de negocios a ponerse en contacto con la secretaria de estado para que mediante un sencillo canje de notas se implantase como *modus vivendi* el procedimiento previsto en el artículo 19 del concordato entre la Santa Sede y el gobierno italiano (pre-notificación previa) haciéndose constar que el plazo para el estudio de las condiciones personales de las propuestas y el posible veto por razones de carácter político había de ser de mayor amplitud que el de Italia, en donde la información podía ser inmediata.

Además, se le indicaba que se debía intentar que se aceptase la fórmula de juramento de fidelidad prevista en el artículo 20 del concordato entre la Santa Sede e Italia y que con este fin podía brindar, como prueba de deferencia del gobierno, la retirada de la nota de protesta si se accedía a estas dos aspiraciones⁷. Más aún, el general Jordana estaba dispuesto a reconocer la personalidad jurídica de los obispos en el ejercicio de su actividad pastoral precediendo al acuerdo propuesto.

Esta estrategia con vista a la negociación de un *nuevo concordato* encontró la oposición de Pablo Churruca en la embajada de España ante la Santa Sede. El marqués de Aycinena hizo unas observaciones bastante acertadas a vuelta de correo. El negociar un *nuevo concordato*, decía, nos permitiría únicamente obtener las máximas concesiones otorgadas a otras naciones católicas y especialmente a Italia. Y eso estaba muy lejos de lo que se poseía con el concordato antiguo. Las buenas disposiciones que se habían encontrado en monseñor Antoniutti, pronto a facilitar las fórmulas de los artículos 19 y 20 del concordato italiano, le confirmaban en aquella creencia. La Santa Sede -seguía razonando- a lo que había de oponer resistencia era al reconocimiento del derecho de presentación que tenía la Corona de España, base del concordato anterior. Para Pablo. Churruca se pecaba de ingenuidad diplomática

⁶ AEES, Documentos 1938, Apunto de la Secretaría de Estado de 22 de febrero de 1938.

⁷ AEES, Documentos 1938, Carta de Jordana a Churruca de 14 de marzo de 1938.



frente a la avezada sagacidad de la Santa Sede y se cedía por las buenas. "En una palabra - resumía- ven que pedimos menos de lo que esperaban"⁸.

La estrategia que proponía el encargado de negocios era la siguiente: Dado que no existía un estudio de ningún otro nombramiento, se podía ir a la obtención de un acuerdo escrito que confirmara el que no se hicieran nuevas provisiones de Sedes vacantes hasta tanto no se llegara a una fórmula de entendimiento entre ambas potestades. Con ello se tendría tiempo para que el gobierno estudiara sus conveniencias en esta cuestión, teniendo en cuenta que una vez firmado un acuerdo sobre esta materia sería muy difícil modificarlo.

Asimismo la buena disposición del gobierno nacional con respecto a la renovación religiosa, reflejada en discursos, decretos y en la lucha "contra los mayores enemigos de la Iglesia" les colocarían en una situación de especial consideración que sería de gran valor en su momento.

No había tampoco lugar al reconocimiento unilateral de la personalidad jurídica de los obispos sin contrapartidas. Temo, decía Churruga, conociendo la diplomacia vaticana, que la Secretaría de Estado aludirá inmediatamente a la situación económica de los obispados y del clero en general de España, de cuya situación por demás difícil están enterados en Roma. Si se empezaba a ceder, se cedería también en esto, y entonces una vez resuelto el problema del nombramiento de obispos y asegurada la subvención del clero ¿qué prisa iba a tener la Santa Sede en negociar otros capítulos? ¿Qué puntos de fuerza le quedaban al Estado español?⁹

Estos razonamientos hicieron su mella en Burgos. El privilegio de presentación de obispos empezaba a perfilarse como vital también por motivos de control político. A partir del mes de abril de 1938 se empezaron a estudiar diversos aspectos del concordato de 1851 y en especial el tema de su vigencia.¹⁰ El consejo de ministros deliberó el día 25 de mayo de 1938 ampliamente sobre el tema y la posición quedó así fijada:

- 1) El concordato de 1851 sigue en vigor y el derecho del Patronato subsistente.
- 2) No se harían nuevas *concesiones unilaterales*, estimando que las ya hechas eran suficiente expresión del sentir católico del gobierno, y supeditando las restantes a la negociación concordataria.
- 3) Escalonadamente, y a medida que el curso de las negociaciones lo requiriesen, se ofrecerían garantías en el ejercicio del derecho de presentación de obispos y serían revisadas aquellas disposiciones concordatarias que necesitaran una mejor adaptación a las concesiones actuales.
- 4) A título *transitorio y provisional*, se concertada un *modus vivendi* para la provisión de obispados vacantes.
- 5) La negociación se llevada en Roma, para evitar duplicidades de las que se suele aprovechar la diplomacia vaticana.
- 6) La negociación se llevaría de palabra para evitar la rigidez del cambio de notas.

Esta sería la base de actuación del embajador español ante la Santa Sede, Yanguas Messia, tras su solemne presentación de credenciales el 30 de junio de 1938.

Las negociaciones empezaron de inmediato entre el cardenal Pacelli y el nuevo emba-

⁸ AEES, Documentos 1938, Carta de Churruga a Jordana de 24 de marzo de 1938.

⁹ AEES, Documentos 1938, Carta de Churruga a Jordana de 24 de marzo de 1938.

¹⁰ En las memorias del Cardenal Antoniutti, publicadas en Friuli en 1975 se atribuye a Yanguas Messia el cambio de orientación de Burgos al ser nombrado embajador ante la Santa Sede. El cambio es anterior, mes de abril de 1938.



dor Yanguas Messia. El cardenal insinuó que podría llegarse a la negociación de un nuevo concordato dentro de las características generales de los concordatos de la postguerra. El embajador replicó que ya habían desaparecido los motivos determinantes de la suspensión del Concordato durante la República que, en frase del Sr. Yanguas, no fue en ningún momento un período de legalidad. A lo que asintió expresivamente el Cardenal pasando a continuación a mostrar con énfasis las características del Movimiento Nacional, que representaba el rescate de la personalidad nacional en la que sobresalía la fe católica, perseguida y atropellada por aquel régimen sectario y exaltada por la España de Franco, a costa de tales sacrificios y heroísmo que nadie comprendería mereciese como premio la supresión por la Santa Sede de los tradicionales privilegios, que secularmente disfrutaba como nación católica. Si tales méritos habían sido contraídos por España en otros momentos de su historia y habían sido la causa de aquellos privilegios -en especial el privilegio de presentación de obispos por los reyes- en la actualidad, afirmaba el embajador, “los había revalidado gloriosamente”. El cardenal asintió de nuevo, “advirtiéndose en su semblante los contradictorios sentimientos que luchaban dentro de sí: su deseo de complacer a la nación que de este modo procedía, y el criterio contrario al mantenimiento de tales privilegios tanto del Papa Pío XI como de la curia vaticana”. Con esta vacilación esgrimió los dos argumentos que ya había anticipado meses antes a Pablo Churrua: la alocución de Su Santidad Benedicto XV en 1921, declarando caducados los concordatos cuando cambia el régimen político y que el concordato había sido concertado con el Rey Católico y sus sucesores y hoy existía en España otro régimen. El embajador los rebatió aludiendo el carácter perpetuo de los compromisos bilaterales del concordato de 1851 ya que las palabras del Papa Benedicto XV se referían a las naciones nacidas o enriquecidas territorialmente sobre las ruinas del Imperio austrohúngaro.

El cardenal apuntó otro argumento: que en tiempos de la República, la Santa Sede había denunciado expresamente el concordato. Este argumento cogió al embajador español desprevenido y el cardenal siguió reiterando su oposición al mantenimiento del privilegio de presentación de obispos. Los tiempos que se corrían exigían unas garantías mayores de las mantenidas hasta entonces. La Iglesia había de mirar al futuro: si el Caudillo era inequívocamente católico, en un mañana no lejano podía ocupar el poder un gobierno con otra significación. El embajador tranquilizó al cardenal razonando que un Régimen ganado a tan alto precio tenía asegurada su permanencia por un largo período histórico.

El cardenal Pacelli aludió finalmente al criterio que el código canónico trajo en sentido adverso a los patronatos, y a las promesas que la Santa Sede había hecho en algunos de los concordatos de la postguerra de que no haría concesiones superiores a las contenidas en dicho código.

De nuevo el embajador argumentó que, en base al canon tercero, se dejaban a salvo los convenios ya existentes, razón por la cual no había contradicción con el derecho común de la Iglesia ni podía ninguna otra nación estimar que los privilegios que España quería mantener estuviesen en pugna con los concordatos posteriores a la Gran Guerra. Todos los argumentos expuestos en esta primera entrevista con el cardenal secretario de Estado, volverían a repetirse en diversas ocasiones.¹¹

Los títulos históricos jurídicos y morales aducidos en el curso de las conversaciones y la respuesta a los argumentos opuestos fueron resumidos en un Memorándum de 11 de noviembre de 1938, tras una serie de incidencias, algunas de ellas tormentosas, a raíz de los rumores de nombramiento de un delegado vaticano para la zona republicana, los intentos de mediación previstos a la ofensiva de Cataluña y un largo etcétera en el que no podemos de-

¹¹ Véase Marquina, *op.cit.*, pp. 111-114.



tenernos en este artículo.¹²

A finales de diciembre de 1938 se reunió la congregación de asuntos extraordinarios para examinar las reivindicaciones del Memorándum español. La congregación se acogió a la tesis del canonista Capello que afirmaba que los Concordatos quedaban derogados cuando sobreviene un cambio de régimen en el Estado y dejó de lado la doctrina del padre Wernz esgrimida en el memorándum español, por la que se declaraba inadmisibile que el cambio de forma de gobierno pudiera autorizar el desconocimiento de las obligaciones concordatarias.

Desde Burgos, entonces, aconsejaron al embajador que disminuyese la intensidad de las gestiones, a la vista de las dificultades que encontraba la negociación. El Estado, mientras tanto, devolvió los cementerios a la Iglesia y con fecha de 5 de enero de 1939 promulgaba una ley concediendo retribuciones a los sacerdotes que levantaran cura de almas en los territorios liberados que se encontraban en una situación "peor que en la época de Azaña". Pero la junta de Prelados designados por el Cardenal Gomá, dictaminó negativamente con respecto a los términos y criterios de la ley. La única solución viable era poner en vigor el antiguo presupuesto de culto y clero y no recurrir a enjuagues tratando de no hacer concesiones unilaterales a la Iglesia.

Poco más pudo resistir el Nuevo Estado. Las disensiones se agrandaron dentro de las fuerzas que le apoyaban. Los carlistas juzgaban el juego del *do ut des* como "pueril ineficaz e inconfesable" ante la conciencia católica. La base católica estaba inquieta ante la perduración de leyes fundamentales del entramado anticlerical de la República. La jerarquía eclesiástica había hecho llegar sus recelos e inquietudes al general Franco. El cardenal Gomá había tenido con este motivo una larga entrevista con Franco en diciembre de 1938 sobre éste y otros asuntos preocupantes como la infiltración nazi y la flexión de la Falange y algún que otro ministro a zonas ajenas de las tradiciones nacionales¹³.

El 20 de enero el ministro Jordana comunicaba al Palacio de España que el gobierno había acordado derogar la ley de confesiones y congregaciones religiosas por estimar que pugnaba con los sentimientos del país. Esta postura significaba la derrota de la línea propuesta por Yanguas Messia y el consejo de ministros y trabajosamente mantenida durante el año 1938.

Lógicamente el embajador no podía estar de acuerdo con esta línea. Los efectos que se seguirían del acuerdo derogatorio eran muy graves. La resistencia de la Santa Sede a reconocer la vigencia del concordato de 1851 no obedecía a consideraciones sobre posible tibieza católica del gobierno o retraso en la obra reparadora de lo actuado por la República. El Vaticano ante esta actitud despreñida pensaría que la línea argumental sustentada hasta entonces era un puro oportunismo táctico¹⁴ y que se iría cediendo sin necesidad de reciprocidad en otras cuestiones.

La Santa Sede podría seguir con su táctica favorita de aplazar la solución de los problemas. La manera de llegar a un acuerdo con el Vaticano siempre ha consistido en hacerle sentir la necesidad de poner jurídicamente a cubierto los intereses espirituales y económicos que afectan a la Iglesia (no otro es el interés de los Concordatos para la Santa Sede). Si esta situación quedaba ya satisfactoriamente resuelta, la Santa Sede no se iba a sentir acuciada por

¹² Véase *Ibidem*, capítulo 2.

¹³ La entrevista tuvo lugar el 2 de diciembre de 1938, con el asentimiento del nuncio que trataba de dividir la negociación para desatascarla por parte del gobierno que, en su política de no concesión unilateral, estaba creando graves conflictos y tensiones.

¹⁴ El memorándum español hada especial hincapié en un argumento del conde de Rodezno: la falta de vigencia del concordato de 1851 hacía que el gobierno careciese de indispensable sustitutivo de derecho para proseguir la labor derogatoria de la legislación republicana en materia religiosa.



la necesidad de un Concordato (el de 1851) en que habría de hacer concesiones y concesiones muy fastidiosas. La católica España por este camino, pensarían, podría llegar a desistir de sus reivindicaciones concordatarias y al derecho del patronato en el nombramiento de obispos.

Yanguas Messia forcejeó lo que pudo pero al fin salió la ley de derogación de la ley de confesiones y congregaciones republicana. La reacción del secretario de Estado ante la noticia fue de bastante extrañeza y de recelo temiendo segundas intenciones. Los temores del embajador quedaron justificados ante esta actitud y las conversaciones posteriores. Sin embargo es preciso recalcar un aspecto también de este-cambio de rumbo gubernamental. En el mismo consejo de ministros en que se trató el asunto de la derogación de aquella ley, se abordó otro tema espinoso sobre el que ya se habían hecho gestiones durante la guerra civil ante la Secretaría de Estado: la incompatibilidad del cardenal Vidal y Barraquer con la nueva España y la necesidad de que no volviese a su sede de Tarragona. El tema regional era vital también para el nuevo Estado. Este asunto enturbiaría las relaciones del Nuevo Estado y la Santa Sede hasta la muerte del cardenal Vidal en 1943, en especial tras el nombramiento del cardenal Pacelli como Papa el 2 de marzo de 1939¹⁵.

3. El final de la Guerra Civil y la elección de nuevo Papa

El nuevo Papa fue acogido con una frialdad manifiesta en Burgos. El Papa Pío XI era considerado como un amigo de España. Al cardenal Pacelli se le acusaba de un completo desconocimiento de la situación española y de injustificada falta de confianza en sus relaciones con el nuevo Estado. El embajador italiano en San Sebastián notificaba al conde Ciano que los ambientes donde más había notado esta aprensión eran el ministerio de Asuntos Exteriores, el cuartel general del Generalísimo, la Falange y el ministerio del Interior¹⁶.

Pío XII, conociendo esta corriente de opinión nada favorable a su persona, pocos momentos después de la coronación le dijo al Cardenal Gomá: “Sírvese transmitir al general Franco mi bendición, con mis mejores afectos y con los votos que formulo para el pronto triunfo de las armas españolas; y a la noble nación española exóresele todo el amor que por ella siento, en las formas más expresivas que puede hallar”¹⁷. Posteriormente tuvo otro detalle de especial consideración con la delegación española al recibir a la Unión Internacional de las Ligas Femeninas de Acción Católica¹⁸ y el domingo 16 de abril de 1939 en su mensaje radiado a la nación española hizo un elogio de España y el nuevo Estado fuera de lo corriente. Destaquemos algunos párrafos:

“Los designios de la Providencia, amadísimos hijos, se han vuelto a manifestar, una vez más, sobre la heroica España. La nación elegida por Dios como principal instrumento de la evangelización del nuevo mundo y como baluarte inexpugnable de la fe católica, acaba de dar a los prosélitos del ateísmo materialista de nuestro siglo, la prueba más excelente de que por encima de todo están los valores eternos de la religión y del espíritu. La propaganda tenaz y los esfuerzos constantes de los enemigos de Jesucristo, parece que han querido hacer en España un experimento de las fuerzas disolventes que tiene a su disposición repartidas por todo el mundo. Y aunque es verdad que el omnipotente no ha permitido por ahora que lograra su intento, ha tolerado por lo menos algunos de sus terribles efectos, para que el mundo viera cómo la persecución religiosa, minando las bases mismas de la justicia y de la caridad que son el amor de Dios y el respeto a su Santa Ley, puede arrastrar a la sociedad moderna por

¹⁵ La versión de Ramón Muntanyola: *El Cardenal Vidal i Barraquer*, pp. 407-415 debe ser completada en puntos importantes con otros Archivos.

¹⁶ Véase Ministerio de Asuntos Exteriores italiano (MAEI), B. 52 (Spagna), telespress0209562.

¹⁷ Véase Anastasio Granados (1969): *El Cardenal Gomá*, Madrid, Espasa Calpe, p. 222.

¹⁸ MAEI, B. 52 (Spagna) telespress02132629.



caminos no sospechados de inicua destrucción y apasionada discordia. Persuadido de esta verdad, el sano pueblo español (...) salió en defensa de los ideales de la Fe y la Civilización Cristiana (...) y supo resistir el empuje de los que, engañados por los que les envenenaron hablándoles de un ideal de exaltación de los humildes, luchan en provecho del ateísmo (...)".

Este mensaje radiado produjo óptima impresión en España. El general Franco envió al Papa un telegrama de agradecimiento que fue también muy apreciado en el Vaticano, en especial la frase que aludía a los propósitos de afirmar en lo venidero la tradición católica de España. La prensa francesa criticó el mensaje del Papa; en Italia y en Berlín se acogió con satisfacción. Era un síntoma.

Esta distensión con España como con Alemania demostraba un cambio de ambiente. Pío XII ponía sordina en público a la obsesión anti-nazi de Pío XI y comenzaba una nueva política de concordia posibilista con todos los países bajo la órbita de Alemania. *L'Osservatore Romano* dejó de hablar de la persecución nazi de la Iglesia Católica en Alemania, liando así una tregua con vistas a futuras conversaciones.

En este clima de distensión se reanudaron los contactos del embajador ante la Santa Sede con la secretaría de Estado. El día 10 de mayo se entregaba otro Memorándum en la Secretaría de Estado, y se daba la impresión de firmeza haciendo incluso llegar indirectamente al Papa Pío XII para que no pareciese coacción, la impresión de que un nombramiento unilateral de obispos determinaría la ruptura de relaciones diplomáticas.

En estos meses tendría lugar la visita de Serrano Suñer al Vaticano, la eficaz ofensiva de la Iglesia contra el acuerdo cultural hispano-alemán, la interposición del asunto Vidal i Barraquer, y los movimientos internacionales de propaganda político-religiosa (incluidos importantes contactos) para tratar de atraer a la Iglesia española a la órbita de las democracias en contra de Italia y Alemania e indirectamente en contra de la Falange y del Nuevo Estado, sobre todo tras la firma del pacto germano-soviético¹⁹. Esto explicará las medidas totalitarias del otoño de 1939: supresión de los estudiantes católicos, prohibición de la pastoral del primado cardenal Gomá, la interferencia de la escucha de la encíclica *summi pontificatus* transmitida por radio vaticana y su censura en un primer momento en toda la prensa española.

Tras estas actuaciones dictatoriales, el Nuevo Estado, ante la situación tan difícil que se le presentaba en el interior tuvo que desprenderse de la carta más valiosa que le quedaba en orden a la negociación concordataria: el presupuesto de culto y clero, "*a sop for the clergy*" en frase de Maurice Peterson, embajador inglés en Madrid. Refiriéndose a la ley decía el embajador: "*Ha sido un ofrecimiento para pacificar al clero cuya oposición al gobierno está llegando a ser importante...*"²⁰.

Desde Prensa y Propaganda se montó una campaña aireando la unilateralidad de la ley y el tema del concordato. Esta campaña irreflexiva de prensa sobre una materia reservada y sometida a negociación fue recogida y dinamitada por la prensa internacional. El revuelo de los círculos diplomáticos vaticanos fue grande y el gobierno español tuvo que suspender la campaña a los cuatro días de iniciada. Al hacerse pública la discrepancia entre el Nuevo Estado y la Santa Sede, el Vaticano debía avenirse a la tesis española, hacer una pública rectificación de actitud, diametralmente contraria a la que hasta entonces había mantenido también en público y con los demás países que habían anteriormente poseído privilegios análogos a los españoles y ya no los poseían tras sus concordatos recientes.

¹⁹ Véase a este respecto sobre todo MAEI, B. 42 (Francia).

²⁰ FO 371, 23169, 291.



El gobierno español deseaba ya salir del "impasse" y urgió una respuesta satisfactoria sobre el privilegio de presentación de Obispos. La congregación de Asuntos Exteriores se reunió en diciembre de 1939 y la fórmula decidida fue la siguiente:

“La Santa Sede recibirá de los Excmos. Obispos de España y también del Gobierno del Generalísimo Franco, por conducto de la Nunciatura Apostólica, listas de candidatos, y al producirse la vacante de una diócesis, la Santa Sede, sin estar ligada a dichas listas, propondrá, previas las oportunas conversaciones del Nuncio Apostólico con el Ministro competente acerca de los candidatos, tres nombres al Jefe del Estado, entre los cuales éste elegirá uno y lo presentará al Santo Padre”.

La Santa Sede no era generosa en exceso. Pesaban mucho los errores totalitarios del Nuevo Estado y las filtraciones de que se querían hacer obispos falangistas o a personas excesivamente identificadas con el Nuevo Estado. La fórmula no era aceptable al gobierno. En la primera propuesta, meses atrás, se preveía la formación de una terna después de conversaciones entre el nuncio y el gobierno en las que éste manifestase sus deseos y el nuncio opusiese las objeciones del caso para impedir nombramientos políticos. La nueva fórmula daba la posibilidad de elegir al Jefe del Estado entre tres nombres seleccionados después de conversaciones entre el nuncio y el ministro competente. En ambos casos el Papa tenía la última palabra, era libre para efectuar la elección definitiva sin sujeción a lista o candidato presentado (téngase en cuenta el precedente de la República en que ni uno sólo de los candidatos presentados por el gobierno fue hecho obispo).

La propuesta tenía otro inconveniente, el ser temporal. La nota que contenía la fórmula excluía deliberadamente toda referencia al concordato y su vigencia e indicaba expresamente que la Santa Sede recibiría de los obispos de España y también del *gobierno del Generalísimo Franco*, listas de candidatos. El gobierno del general Franco se preveía como transitorio. ¿A qué quedaba reducida la concesión?

El embajador inmediatamente fue llamado por el gobierno, dejando la embajada en situación de durmiente. El nuncio en España monseñor Gaetano Cicognani recibió una notificación de la secretaría de Estado en la que le informaban que cuando quisiera, podía tomarse unas vacaciones, anteriormente pedidas y denegadas. Ante esta situación prefirió quedarse. "Si me voy no vuelvo", diría. El gobierno español al haber ido cediendo todas sus bazas ya no le quedaba más, tras dos años de continuas conversaciones infructuosas, que el recurso a la estampida y la ruptura.

Sería el propio Papa Pío XII quien, queriendo suavizar una situación que se había alargado más de la cuenta, sobre todo tras la súplica y razonamientos ajustados del informe del mes de febrero del cardenal Gomá en su lecho de muerte²¹ reclamó el expediente y comenzó a estudiarlo personalmente, llegando incluso a preparar una fórmula de conciliación. Pero en esto se produjo el incidente del cardenal Segura de mayor complejidad que las versiones hoy en día al uso.²²

Pío XII, en audiencia de 4 de mayo de 1940, le dijo a Yanguas Messía: *“Precisamente en mi vivo deseo de complacer al Generalísimo y su gobierno, había decidido, contra el criterio dominante -no lo oculto- en el sacro colegio, hacer las máximas concesiones posibles en el asunto del Concordato y tenía ya redactada la respuesta oficial. Mas, debo decirle, sr. embajador, que el incidente del cardenal Segura y el tono impulsivo y áspero de la reclamación del gobierno, trajeron profunda inquietud a mi espíritu y ello determinó que*

²¹ Archivo Cardenal Gomá. (ACGI), Informe al Cardenal Pacelli de 1 de febrero de 1940

²² Véase Serrano Suñer, Ramón (1977): *Memorias*, Barcelona, Planeta, pp. 272 y ss.



quedara en suspenso nuestra contestación en lo del concordato".²³

Los cardenales y altos funcionarios de la Secretaría del Estado, adversos al reconocimiento del Patronato, aprovecharon para influir sobre el Pontífice. Después tras el arrollador avance alemán en Holanda, Bélgica y Francia, sobrevenido durante la tramitación del incidente de Sevilla, el temor sostenido hasta entonces de un influjo ideológico nazi en España en materias religiosas fue avivado. Todos los que en las esferas vaticanas tenían influencia -inclusive alguna embajada o legación- y prevención contra el régimen español o prejuicio doctrinal contra el derecho de Patronato presionaron. Pío XII no quiso ya cargar con lo que consideraba una responsabilidad histórica de la que debía dar cuenta ante Dios y ante la Iglesia: así se lo dijo al embajador Yanguas Messia²⁵.

Un tiempo que hubiese sido precioso para organizar la Iglesia en España de una forma efectiva frente al peligro estatista y filo-nazi se había perdido. Los alemanes estaban ya en la frontera de Hendaya. La Santa Sede, con temores justificados, siguió actuando como durante la guerra civil: esperar, esperar y ver. El gobierno español, deseoso de terminar una disputa que creaba confusión entre los mismos que apoyaban el régimen, o la derecha de la Falange, deseosa de fortalecer la influencia moderadora de la Iglesia para estabilizarlo y contrarrestar las influencias extranjeras no deseables, no encontró en la Santa Sede la comprensión que en alguna ocasión pudo imaginar. La Iglesia española, por su parte, en junio de 1940, se debatía entre el temor y la incertidumbre, con un Primado en agonía de muerte, un cardenal fuera de la Península, y el otro en franca oposición al gobierno. Dieciséis sedes episcopales estaban vacantes.

4. La firma de un acuerdo con la Santa Sede

La última etapa de la negociación se inicia con la entrada de Serrano Suñer en el Ministerio de Asuntos Exteriores y en un contexto internacional radicalmente cambiado. En España ante las fulgurantes victorias alemanas, el general Yagüe en pleno Consejo de Ministros proponía la entrada inmediata en guerra para poder participar de los frutos de la victoria alemana, del nuevo orden europeo y la reestructuración de colonias africanas.

Franco se opondría a las insistencias de aquel general con estas palabras: "*Cállate Juanito, me conformo con que nos den el Canal de la Mancha*".²⁴ El general Franco, en su visita al cardenal Gomá en la clínica donde era tratado de su dolencia mortal, le llegó a prometer solemnemente que si bien no sabía cómo podría llevarlo a cabo, haría todo lo posible para que España no entrase en guerra. Las insistencias del moribundo cardenal, angustiado por la situación española y las repercusiones de la *Weltanschauung* nazi, cuyos planes de descristianización de España²⁵ e incluso de tratar de derrocar a Franco "poco flexible", no le eran desconocidos, habían producido su efecto.²⁶

Tras los tensos meses de julio y agosto de 1940, Serrano Suñer, todavía ministro de Gobernación, partía para Alemania donde mantuvo importantes conversaciones con los dirigentes nazis tratando de conseguir el visto bueno alemán a las pretensiones españolas y clarificar las condiciones en que España podría luchar junto a Alemania. Los alemanes recibieron fríamente las propuestas españolas a la vez que mostraron unos planes económicos y unas pretensiones territoriales que alarmaron con toda razón al ministro español.

²³ Memoria confidencial del embajador Yanguas Messia.

²⁴ Anécdota contada por Pedro Gamero del Castillo, Madrid, 9 de enero de 1977.

²⁵ ACG. Informes del padre Antonio Berjón. Berlín, 6 de octubre de 1939 y 2 de febrero de 1940.

²⁶ Conversación con monseñor Despujol, Secretario particular del cardenal Gomá, Barcelona, 22 y 23 de diciembre de 1976. Véase también FO. 371, 26991, 55.



Serrano decepcionado marchó a Roma para consolarse con Mussolini. El Vaticano estuvo esperando que Serrano pidiese ser recibido por el Papa, sobre todo tras la información transmitida por el nuncio Cicognani, quien confió al embajador italiano en Madrid que el general Franco estaba dispuesto a un arreglo, pero que había sido Serrano Suñer, quien, a pesar de sus sentimientos católicos, se había erigido en defensor a ultranza de los antiguos privilegios españoles.²⁷

El nuncio esperó la vuelta de Serrano confiado en que había hablado con el Papa para poder intercambiar puntos de vista antes de partir hacia Roma y negociar un compromiso con la secretaría de Estado que permitiese la reanudación de las conversaciones que estaban bloqueadas.

Cicognani, que tenía previsto su viaje para el día 8 de octubre, tuvo que retrasarlo ante la polémica y polvareda que levantó la actuación de Serrano, marchándose de Roma sin pedir audiencia al Papa.

Una vez en Roma, el nuncio se encontró con un ambiente poco propicio en la Secretaría de Estado. Por más que trató de explicar la situación española sus resultados fueron poco esperanzadores. Todo indica que el Vaticano recibía otras informaciones en las que la influencia nazi en España estaba más subrayada que en los informes que enviaba el nuncio desde Madrid.

A causa de este malestar, la vuelta del nuncio Cicognani se demoró bastantes días, volviendo nuevamente a España con instrucciones bien precisas. La Santa Sede suspendía ya deliberadamente todo tipo de negociaciones que tuviesen como mira la conclusión de un concordato o la reviviscencia del antiguo, centrándose sólo en el tema preocupante de las 18 sedes episcopales vacantes bajo las siguientes bases: el Vaticano presentaría al gobierno español una lista de candidatos para la dignidad episcopal, lista en la cual el gobierno español escogería el prelado o prelados de su confianza que serían después nombrados obispos. Este sistema era el que había sido puesto en práctica en los años de la Dictadura de Primo de Rivera. Franco estaba dispuesto a una acomodación, pero Serrano Suñer, de nuevo, mantuvo una línea intransigente reivindicando el derecho de presentación tal cual fue reconocido a los Reyes Católicos.²⁸

Será a partir de enero de 1941 cuando la negociación se desbloquea al mostrarse el nuevo ministro de Asuntos Exteriores menos intransigente, por la oposición de los tradicionalistas, militares e importantes sectores eclesiásticos a la Falange y al presidente de la Junta Política. El Ministro tomó la negociación como cosa personal dejando en reserva al embajador ante la Santa Sede, sin duda también por presiones del nuncio, pues la intransigencia y la mentalidad de profesor universitario de Yanguas Messia no era del agrado de la secretaría de Estado. Este paso supondría la atracción de Serrano al campo táctico en donde el nuncio llevaba todas las de ganar. El ministro, al estar solicitado por otros múltiples problemas y dada la autoridad del nuncio, se dejó encandilar por la cesión de Pío XII en cuanto a la fórmula para nombramiento de obispos -algo más de lo que deseaba Serrano- siendo *goleado* en los últimos artículos del Acuerdo.

Los artículos 9, comprometiéndose el gobierno español a observar las disposiciones contenidas en los cuatro primeros artículos del concordato de 1851 entretanto se llegase a la conclusión de un nuevo concordato y 10, comprometiéndose a no legislar sobre *materias mixtas* o sobre aquellas que puedan interesar de algún modo a la Iglesia sin previo acuerdo con la Santa Sede, fueron dos añadidos del nuncio que encajó perfectamente el ministro. Estos

²⁷ MAEI, B. 48 (Santa Sede) telespresso'11/25422.

²⁸ MAEI, B. 48 (Santa Sede) telespresso 11/29551.



dos artículos tendrían una importancia decisiva. La Santa Sede conseguiría el reconocimiento de la confesionalidad católica del Estado; la enseñanza en universidades, colegios, seminarios y escuelas públicas o privadas conforme a la doctrina de la religión católica; la vigilancia de los prelados sobre la pureza de la doctrina de la fe, costumbres y educación religiosa de la juventud; la libre jurisdicción de los obispos; el apoyo del gobierno en el caso de que se intentase pervertir los ánimos de los fieles y corromper sus costumbres o hubiese de impedirse la publicación, introducción o circulación de libros malos o nocivos²⁹ y la no legislación unilateral del gobierno en *materias mixtas*.

La Santa Sede, teniendo este mini-concordato firmado ya, no tendría ninguna prisa por la firma de un Concordato que le podría comprometer política e internacionalmente con el régimen de Franco. El embajador Ruiz-Giménez se da cuenta de inmediato del por qué de la morosidad vaticana y su sustituto. Castiella lo primero que conseguirá será la eliminación del artículo 10 de este acuerdo. Así se pudo abrir paso la negociación del concordato que llegaría a firmarse en 1953. Nótese que entre 1941 y 1953 transcurren 12 años.

En cuanto al tema básico de la negociación, Serrano consiguió que las consultas previas para los nombramientos de obispos se hicieran directamente entre el nuncio y el gobierno de modo confidencial, con lo cual se eliminaban las listas previas de la jerarquía española o del Vaticano, sobre las que el gobierno tenía que escoger obligatoriamente; pero el procedimiento de selección era complicado -según parece obra personal de Pío XII- y daba garantías suficientes a la Santa Sede sobre la idoneidad de los candidatos. Una vez llegados a un acuerdo el nuncio y el gobierno sobre una lista de al menos seis personas idóneas, el Papa elegiría tres de los propuestos que comunicaría al gobierno por medio de la nunciatura para que el Jefe del Estado en el término de 30 días presentara oficialmente uno de los tres. Si el Papa no pudiese elegir de entre la lista a tres, por no considerarla aceptable, podría por propia iniciativa, completar y formular una terna de candidatos, comunicándola por medio de la nunciatura al gobierno.

Si el gobierno tuviera que oponer objeciones de carácter político general a todos o a alguno de los nuevos nombres, lo manifestaría a la Santa Sede. Si el gobierno no respondiese, una vez transcurridos treinta días después de la comunicación de la nunciatura, se entendía que no existían objeciones que oponer y el Jefe del Estado debía presentar sin más a su Santidad el Papa, uno de los candidatos incluidos en dicha terna. Si el gobierno formulaba objeciones, las negociaciones continuarían, aun transcurridos los treinta días.

Además, el Papa, aun admitiendo tres nombres de los enviados, siempre podría sugerir nuevos nombres que añadir a la terna, pudiendo el Jefe del Estado presentar indistintamente un nombre de los comprendidos en la terna o alguno de los sugeridos complementariamente por el Santo Padre.

El Papa, por tanto, podía en cualquier momento parar nombramientos inoportunos; lo que no podía, y aquí estaba lo grave, era promover a sedes episcopales a sacerdotes, sin previas consultas y previa aceptación del Jefe del Estado. He aquí por tanto el punto débil del Acuerdo para la Iglesia: la última palabra quedaba en el Jefe del Estado sobre unos nombres que el gobierno negociaba previamente. La Santa Sede sólo podía recurrir a *la dilación* o a *la ruptura* procediendo a nombramiento *motu proprio*, difícil esto último con un Papa tan posibilista como Pío XII. Esta fue la razón de que se tardase tanto en cubrir las Sedes una vez

²⁹ A todo esto obligan los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851. Sobre estos artículos había varias veces argumentado la secretaría de Estado para oponerse a la influencia cultural nazi en España. Estos dos añadidos tenían esta finalidad, junto con la de desbaratar las previsibles alusiones españolas a los restantes aspectos del concordato de 1851.



firmado el Acuerdo. El gobierno deseaba obispos excesivamente identificados con el Nuevo Estado (“los repetidos siete”) y no hubo manera de poner en práctica el Acuerdo -salvo el caso del traslado de Pla i Deniel, que también fue complejo-. Pío XII quedó muy desagradablemente impresionado y no dio su brazo a torcer. Posiblemente se arrepintiera³⁰ de haber dado su visto bueno a la firma del Acuerdo, dejando de lado fuertes presiones de enemigos interiores y exteriores del Nuevo Estado y dando más oído al Preósito General de la Compañía de Jesús y el nuncio Gaetano Cicognani que fueron los grandes valedores de este acuerdo. Acuerdo que, si bien se apartaba de la regla seguida por la Santa Sede en los concordatos posteriores a la Gran Guerra (pre-notificación previa en nombramientos episcopales) dio a la Iglesia una gran libertad de maniobra, pasado el peligro de la imposición de la *Weltanschauung* nazi en España.

³⁰ Conversación con el padre Goenaga (S.J) Roma, julio de 1976.



LA ESPAÑA DE FRANCO Y LOS JUDÍOS

Antonio Marquina¹

Director de UNISCI

Title in English: "Franco's Spain and the Jews"

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

1. Introducción

La tesis tradicional sobre el papel de la España de Franco con respecto a los judíos ha sido sometida a profunda revisión en los últimos años. No obstante, han perdurado un conjunto de estereotipos, ampliamente mantenidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, que han resultado difíciles de modificar, a pesar de las nuevas evidencias aparecidas en archivos nacionales y extranjeros. El proceso de asunción de estas nuevas evidencias por expertos e investigadores, por el público en general, y hasta el mundo judío en general ha resultado lento y sometido incluso a notables sorpresas y retrocesos que no tienen mucho sentido y que, en ocasiones, son resultado de rápidas lecturas, cuando no de intereses poco confesables, como ocurrió con los resultados e investigaciones de la Comisión Oficial sobre transacciones de oro de Tercer Reich (1998), un escandaloso montaje con múltiples protagonistas, incluidos sorprendentemente diversos organismos y organizaciones judías.

En este trabajo expondremos algunas de las líneas que consideramos básicas de la política del régimen de Franco con los judíos. En primer término, señalaremos lo que consideramos el aspecto cardinal explicativo de la política del régimen de Franco hacia los judíos durante la Segunda Guerra Mundial: la experiencia de la guerra civil española. De la

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



documentación hoy día disponible de embajadas y legaciones, nos permite asegurar sin ningún reparo que la casi totalidad de las comunidades judías existentes en España y las diversas comunidades judías, incluidas las sefarditas, establecidas en diversas partes del mundo, mostraron una notable hostilidad contra el bando nacionalista del general Franco. Un porcentaje significativo de judíos se alistó en las Brigadas Internacionales, contribuyendo a reforzar la tesis del “bolchevismo judío”².

Al finalizar la guerra civil era muy pequeño el número de familias de judíos que quedaban en España. Buena parte de los judíos que habían entrado en España durante la II República habían optado por marcharse ante la incertidumbre generada por la guerra civil; otros hubieron de marcharse ante el temor de las sanciones por sus simpatías comunistas y republicanas; otros, muy pocos, optaron por quedarse en España. La Constitución y leyes de la República fueron suprimidas, desapareciendo con ello la libertad de cultos, y el Decreto de Expulsión de los Judíos de los Reyes Católicos volvió a tener virtualidad³.

En el plano interior, los efectos fueron de gran contundencia, las sinagogas de Madrid y Barcelona fueron cerradas; se prohibió la circuncisión, los cementerios y los matrimonios judíos; los niños judíos fueron obligados a aprender la religión católica en las escuelas; y conversiones de conveniencia se produjeron en Madrid y Barcelona. En otro orden, los judíos residentes en España fueron sometidos a una vigilancia especial y puestos en un registro especial policial en función de su “peligrosidad”⁴.

Es conocido el eslogan del bando nacional de "comunistas, judíos y masones" como principales enemigos de España. Este asunto se ha trivializado por diversos autores, como si fuera un eslogan sin importancia que se repitió hasta la saciedad en diversas publicaciones y por el Servicio Nacional de Propaganda, y que no tuvo consecuencias. Esta trivialización no es admisible. El propio Franco hablará en diversas ocasiones durante la guerra mundial en un sentido negativo de los judíos e incluso en 1943 envió al Papa Pío XII una supuesta carta personal del presidente Roosevelt al judío Zabrowsky⁵ que denota una evidente aceptación del peligro judío.

Esta posición detectable en diversos niveles de la administración española, en especial el ministerio de Gobernación, el ministerio de Asuntos Exteriores y el ministerio del Ejército, así como de forma preeminente en la Falange y sus organizaciones, tendrá unas consecuencias muy negativas para los judíos, considerados como auténticos enemigos y un peligro para el Nuevo Estado español. Éstas se manifestarán de forma fehaciente tras el estallido de la Segunda Guerra Mundial en los trámites de concesión de pasaportes y visados, en la imposibilidad de venir a España para los cuatro mil o cinco mil judíos españoles residentes en Francia y en diversos estados balcánicos, en la sumisión de estas comunidades a las leyes antijudías alemanas, y en las consecuencias para estas comunidades, que desaparecieron en su mayoría víctimas del exterminio⁶.

² Avni, Haim (1982): *España. Franco y los Judíos*, Madrid, Altalena, cita a Hugh Thomas quien da un número de 3.000 judíos alistados en las Brigadas Internacionales y a David Diamant quien aporta la cifra de 5.000. Un informe italiano de 1939 da la cifra de 6.000.

³ Véanse las manifestaciones del Director General de Política Exterior, José María Doussinague, al nuncio Gaetano Cicognani en *Actes et Documents du Saint Siege relatifs a la Seconde Guerre Mondiale*, vol. 9, doc. 311.

⁴ Véase Garzon, Jacobo, Israel: "El archivo judaico del franquismo", *Raíces*, nº 33 (1997), pp.57-60. Más recientemente Reverte, Jorge M.: "La lista de Franco para el Holocausto", *El País*, 20 de junio de 2010. La cifra recogida en el censo es de 6.000.

⁵ La carta se puede consultar en el libro de Doussinague, José María (1949): *España tenía razón*, Madrid, Espasa Calpe.

⁶ Véase la monografía de Marquina Antonio y Ospina Gloria Inés (1987): *España y los judíos en el siglo XX*,



2. Las posibilidades de tránsito por España

Uno de los aspectos más enfatizados por las tesis tradicionales ha sido la afirmación de que España fue un país que ayudó a la salvación de 50.000 judíos, permitiéndoles la entrada en España. Esta aseveración merece una matización, pues no consta en los archivos españoles una tal magnanimidad en la concesión de visados de tránsito ni en 1940, con motivo de la derrota de Francia, ni en 1943, con motivo de la llegada de una segunda oleada de refugiados. En concreto, sobre 1940, la documentación del ministerio de Asuntos Exteriores sobre listas de ingresos ha desaparecido. Se sabe que los consulados españoles tenían orden de negar el pasaporte o visado a los judíos desafectos, es decir, la inmensa mayoría.

Sabemos también que hasta el reajuste de relaciones entre España y Alemania, tras la entrevista de Hendaya y la adhesión de España al Pacto de Acero, pacto más exigente que el tratado constitutivo de la OTAN, y que les comprometía a la instauración de “un orden nuevo en Europa”, donde no había sitio para los judíos, existían unas directrices del gobierno establecidas en la Orden Circular 152 de 1 de mayo de 1940 sobre pasaportes y visados que sólo fragmentariamente conocemos. Aparentemente, los visados de tránsito podían otorgarlos las embajadas, legaciones y consulados sin consultar con Madrid, tras una criba individual muy cuidada. No estaba permitida la concesión de visados de tránsito a grupos⁷. Pero no conocemos otros aspectos significativos.

¿Bastaba un visado portugués para que las autoridades fronterizas españolas permitieran el tránsito por España? Parece ser que no, por lo que la tesis de que el primer secretario de la embajada de España en París, desplazado al sur de Francia, Eduardo Propper de Callejón se dedicó a sellar visados de tránsito parece ser válida. De lo contrario no se explica la validez de los miles de visados que Arístides Sousa Mendes selló y firmó en mayo y junio de 1940 en Burdeos y Bayona, válidos para acceder a Portugal. Pero en los múltiples papeles consultados referentes a diversos consulados españoles durante 1940 no se registra un movimiento mínimamente importante de concesión de visados a judíos. Y una vez que España se convierte en un país del Eje, con la adhesión al Pacto de Acero por el protocolo de Hendaya, se producirá una regulación más estricta de la entrada de extranjeros en España. El 8 de octubre de 1940, el Ministerio de Asuntos Exteriores, atendiendo a las indicaciones de la Dirección General de Seguridad, instó a aplicar de modo restrictivo las disposiciones establecidas en la Orden Circular de 1 de mayo de 1940. A partir de entonces, nadie podía entrar en España si no justificaba razonadamente el motivo del viaje y su solvencia política y económica.

En el caso de las solicitudes de visados de tránsito, los requisitos iban a ser muy meticulosos: nombres y apellidos, nacionalidad, pasaporte o certificado Nansen, edad, visado de la nación a donde se dirigían y visado de tránsito de todos los estados a recorrer. Si fuesen a embarcar en España, debían hacer constar el barco en el que iban a efectuar el viaje y el billete del pasaje. La solicitud se hacía mediante telegrama que había de pagarse por los interesados, pues, en caso contrario, se hacía por correo. La cuestión es que la respuesta se daba pasadas entre tres y seis semanas.

Solamente en casos de urgencia y muy excepcionales, que no requiriesen el envío de anejos, podían los representantes españoles solicitar por teléfono la autorización de visado. El tránsito así por España se convirtió en muy selectivo, añadiéndose a mediados de octubre la exigencia alemana, que el gobierno español aceptó, de no concesión de visados a polacos, belgas, holandeses y noruegos varones en edad militar, para evitar que se pudieran alistar en los ejércitos aliados.

Madrid, Espasa Calpe.

⁷ *Ibid.*, pp. 146-148.



Los requisitos para los ciudadanos franceses serían igualmente rigurosos. El gobierno de Vichy decidió permitir el tránsito por España concediendo un visado de salida que fue muy restrictivo y estuvo plagado de obstáculos para evitar la emigración. España respetó esta medida del gobierno de Vichy hasta que el 4 de diciembre, seguramente por mutuo acuerdo, el Ministerio de Asuntos Exteriores español equiparó a los franceses a los no beligerantes, si eran mayores de cuarenta años y menores de dieciocho, siempre que cumpliesen los requisitos de estar en posesión de un visado portugués y un visado del país de destino.

A partir del 14 de noviembre, consolidada la situación, ya no fue necesario que las embajadas, legaciones y consulados consultasen con el ministerio el tránsito de los súbditos de países no-beligerantes. De la documentación consular consultada desde octubre de 1940, se detectan pocos movimientos en la concesión de visados, salvo en el caso de Suiza. Los países bajo la órbita alemana registran solo movimientos normales.

A esto cabe añadir la posición del gobierno portugués y del gobierno británico. El gobierno portugués decidió no conceder nuevos visados de tránsito, especialmente a judíos, hasta que los refugiados que llevaban meses en territorio portugués no fuesen evacuados. El Reino Unido no estaba dispuesto a admitir en territorio británico a estos refugiados y judíos, por motivos de seguridad y por motivos económicos, dadas las dificultades para su mantenimiento en el Reino Unido, salvo que fueran necesarios para apoyar el esfuerzo que la guerra había originado. A lo que venía a añadirse la falta de barcos de transporte. De este modo, el gobierno portugués, aun no siendo desfavorable a la concesión de nuevos visados de tránsito, se mantuvo imperturbable en su actitud: no se concederían nuevos visados de tránsito a refugiados de una nacionalidad mientras los refugiados que llevasen meses en Portugal no fuesen evacuados y se diesen seguridades de una pronta evacuación. Sólo en marzo de 1942 se consiguió el traslado de la práctica totalidad de los refugiados que habían llegado a Portugal tras el desastre de la derrota de Francia⁸.

En cuanto al período posterior de 1942-1943 y la nueva avalancha de refugiados con motivo de la ocupación de la Francia de Vichy, hay que hacer también algunas matizaciones. En este momento, al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores estaba el general Jordana que luchó por enderezar la posición española y conseguir una mayor neutralidad. Jordana fue mucho más receptivo a las presiones aliadas que su antecesor y, de hecho, la frontera se mantuvo abierta, salvo un breve período de tiempo a finales de marzo de 1943. Las embajadas de los Estados Unidos y del Reino Unido, así como las diversas organizaciones de auxilio establecidas en España pronto estuvieron desbordadas por la entrada de refugiados.

Si la tasa de llegadas semanales durante enero de 1943 fue de entre 500 y 700 refugiados, en febrero la tasa llegó a ser de 150 a 500 refugiados diarios. El gobierno español, pasado un tiempo, dio su visto bueno para el traslado de refugiados al norte de África y la concesión de visados para Portugal. Así, durante 1943, los aliados lograron evacuar a 16.000 refugiados franceses. Otros 4.500 refugiados, principalmente aliados y apátridas (1.400) fueron también evacuados por sus respectivas representaciones o agencias de socorro. Un número aproximado de 3.500 refugiados también serían evacuados durante el primer semestre de 1944.

Sobre las cifras de judíos que lograron atravesar los Pirineos desde la operación Torch al desembarco de Normandía existe una mayor aproximación entre los diversos testimonios y

⁸ *Ibidudem*, pp.148-149 y 164-168. Es interesante consultar el estudio de Avni, Haim:, "España y Portugal, su actitud respecto de los refugiados judíos durante la era nazi" en Klich, Ignacio y Rapoport, Mario (1997): *Discriminación y Racismo en América Latina*, Buenos Aires, Nuevohacer, pp. 258-262. El estudio deja pendiente la confirmación del número de visados y señala la apariencia de una imagen "incoherente y contradictoria".



autores, haciéndola rondar entre 5.000 y 6.000. En este punto conviene señalar que el grueso de refugiados judíos que entraron en España lo hicieron en los primeros meses de 1943. En junio, la cadencia de entrada diaria estaba en uno o dos. Lo cual nos señala la dificultad de movimientos y los controles para los judíos en Francia⁹. Dentro de este contexto veamos la política española con respecto a los judíos nacionalizados españoles.

3. La política de aprovechamiento económico

Una vez que Alemania derrotó a Francia y dividió el país, empezaron a aplicarse a los judíos residentes en Francia las leyes antijudías alemanas. Las directrices del ministro de Asuntos Exteriores, Ramón Serrano Suñer fueron claras: los diplomáticos españoles no debían poner dificultades a la aplicación de medidas contra los judíos españoles; debían darse por enterados de estas medidas y conservar una actitud pasiva.

Cuando el Consulado español en París, con muy buen criterio legal, trató de oponerse a la aplicación de estas medidas a los 2.000 sefarditas españoles inscritos en el Consulado, con la documentación en regla, indicando que en España no existía legislación que estableciera una diferenciación de razas, Ramón Serrano Suñer volvió a repetir aquellas instrucciones, señalando además que esta respuesta a las autoridades alemanas no era aceptada y no se adecuaba al criterio del gobierno, añadiendo que “aunque en España no existe ley de razas, el gobierno español no puede poner dificultades aun a sus súbditos de origen judío para evitar se sometan a medidas generales”.

Estas instrucciones serán el punto de referencia central de las instrucciones a otras embajadas y legaciones.

Junto a ello, los sefarditas españoles se inscribieron en un registro especial para que, de esta forma, sus bienes, empresas y cuentas corrientes no fueran objeto de expolio por parte de las autoridades de otros países, España iba a administrar estos bienes y en último término se aprovecharía de ellos antes de que lo hicieran otros países. Por ello, frente a la apariencia de un trato de favor, el ministerio de Asuntos Exteriores siempre consideró que no había trato de favor¹⁰. De hecho, en París, el Banco de España en París se encargó de la administración de estos bienes. No obstante, no ha quedado documentación sobre sus actuaciones ni sobre los bienes que acabaron en sus arcas tras la desaparición de sus propietarios. Lo mismo se puede decir de otros países como Grecia. Aunque en este país se sabe que, tras la guerra, los supervivientes que volvieron a sus casas hicieron las reclamaciones pertinentes, dando lugar en algunos casos a situaciones desagradables.

En cuanto a las posibilidades de estos judíos españoles de marchar a España, la documentación hoy en día disponible señala dos aspectos no coincidentes. En el caso de Francia, donde estaba el grueso de los sefarditas nacionalizados españoles, no se accedió a la entrada de España de estos judíos, a pesar de las gestiones realizadas en 1941¹¹. En el caso de otros países como Rumanía y Grecia las instrucciones no fueron negativas para los que lo solicitasen, se hubieran adherido a la causa nacional, ofreciesen garantías y solvencia moral y económica. Ahora bien, debían solicitarlo individualmente, detallando sus condiciones personales e indicando la población o poblaciones donde fueran a residir. No consta que las

⁹ Sobre este punto véase Marquina Antonio: “La Política del régimen de Franco hacia los sefarditas nacionalizados” en Klich, y Rapoport, *op. cit.*, p. 249.

¹⁰ La respuesta oral a la legislación suiza en Madrid es concluyente. Véase Marquina y Ospina, *op. cit.*, p. 156.

¹¹ *Ibid.*, pp. 150-156.



listas de españoles inscritos en los consulados de estos países sufriesen variación¹². En el caso de Bulgaria, no consta que se produjeran solicitudes, ni tampoco en Yugoslavia¹³.

4. Los judíos españoles ante la solución final

Si en el período de Ramón Serrano Suñer como ministro de Asuntos Exteriores la política fue claramente obstruccionista, con flagrantes violaciones del derecho de nacionalidad, durante el período posterior del ministro Rafael Gómez Jordana, la situación no varió inicialmente de forma significativa, a pesar de haber comenzado "la solución final" y mostrar las autoridades alemanas mucha más prevención contra los judíos extranjeros residentes en diversos países por motivos de seguridad militar. Así, en enero de 1943, la embajada alemana en Madrid señaló que daban un plazo, hasta el 31 de marzo, para la repatriación de los judíos españoles de Francia, Bélgica y los Países Bajos. A partir de esta fecha no concederían un trato especial.

Significativamente, los planteamientos del director general de Política Exterior, José María Doussinague, siguieron la tónica anterior, tanto por lo que respecta a la consideración de bienes, como en lo que respecta a su entrada en España. De las varias soluciones propuestas, el ministro Jordana optó por buscar la forma de enviarlos a Salónica, Constantinopla, Esmirna o algún punto de los Balcanes.

Pero esta solución se desechó por las dificultades y disposiciones existentes en esos países. Luego se solicitó el apoyo del American Joint Distribution Committee para que ayudara al paso por España en tránsito de estos judíos. Estos contactos se realizarán sobre la base de un planteamiento que la agencia estadounidense no considerará adecuado posteriormente, al percatarse de que eran judíos españoles y considerar, en consecuencia, que España debía hacerse cargo de sus nacionales.

Esto, a su vez, será una fuente de fricciones y retrasará la traída en tránsito de los sefarditas españoles, pues hasta que no saliera un grupo que había entrado con anterioridad no podía entrar en España otro grupo. Por otra parte, las dificultades de transporte eran ingentes tanto para la entrada como para la salida de España. Esto se complicó aún más cuando el Ministerio del Ejército obligó a quedarse en España a los judíos en edad militar que no hubieran hecho el servicio militar, dando lugar a nuevos retrasos en la salida de España. A lo que además se añadió la retirada de permisos de trabajo a judíos residentes en España desde 1933, algunos casados con españoles y teniendo hijos haciendo el servicio militar, y a los que se obligaba a marchar de España. Esto no se llevó a efecto por la negativa de las autoridades francesas¹⁴.

De este modo y en medio de obstrucciones de gran calado, como la negativa a aceptar la propuesta de Romero Radigales de repatriar a los sefarditas españoles de Salónica en barcos suecos de la Cruz Roja Internacional, o las propuestas alemanas de poner trenes especiales para traerlos a España, sólo aproximadamente una cuarta parte de los judíos sefarditas españoles residentes en Francia y en los Balcanes pudieron salvarse, pereciendo los demás en los campos de exterminio.

No obstante, hay que señalar un cambio tras el desembarco en Normandía, en buena parte motivado por el interés de mantener a su favor la opinión pública internacional, los Estados Unidos, y las organizaciones judías internacionales, pero manteniendo todavía la losa del Pacto de Acero. El caso más significativo fue la actuación de Ángel Sanz Briz en Hungría

¹² *Ibid.*, pp. 159-161.

¹³ *Ibid.*, pp. 161-163.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 180-211.



y la protección de 1.898 judíos húngaros¹⁵. Sanz Briz actuó sin instrucciones, aunque no se apartó de las directrices generales del ministerio de Asuntos Exteriores establecidas por el general Gómez Jordana y por Doussinague-el Plan D- de seguimiento de la política vaticana y actuación conjunta con los Estados neutrales. La política de la legación española en Budapest vino determinada por las reuniones que el decano del cuerpo diplomático en Bucarest, el nuncio Angelo Rotta, estableció con los representantes de los Estados neutrales, donde se acordaron las medidas de protección a seguir, de ahí la similitud de las políticas de protección de estos Estados, incluida la actuación de Raoul Wallenberg.

Esta actuación en Hungría sirvió para labrar una imagen de la política española que, aunque no se correspondía con la realidad, caló en diversos grupos y comunidades judías. No obstante, la prevención de las autoridades españolas perduró en buena parte tras el final de la guerra mundial.

5. La aceptación de una presencia organizada judía en España

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Franco trató de solucionar el asunto de la naturalización de los sefarditas y su entrada en España. Pero el criterio siguió siendo restrictivo. No se podían considerar españoles si no se habían acogido al Real Decreto de 20 de diciembre de 1924 e inscrito en el libro IV del Registro Civil la carta de naturaleza adquirida. No se autorizaba en caso alguno la entrada de sefarditas en España, aunque, se consideraba, las autoridades españolas habían de prestar la asistencia posible a los que fuesen ciudadanos españoles, facilitando su repatriación a los domicilios de origen si así lo solicitaban. La protección, no obstante, acabó manteniéndose, recibiendo un trato específico los sefarditas de Grecia y Egipto, en función de los convenios que España había suscrito con estos países y la terminación del régimen de capitulaciones¹⁶.

En otro orden, el régimen de Franco empezó a utilizar la supuesta protección a los judíos sefarditas durante la Segunda Guerra Mundial, publicando el folleto divulgativo "España y los judíos sefarditas" y movilizándolo a diversas comunidades sefarditas desconocedoras de la política real española durante la guerra, para conseguir el voto favorable del estado de Israel a España en la ONU, el reconocimiento mutuo, o la actitud favorable del Congreso Mundial Judío y congresistas estadounidenses. Esta política cristalizó en el mito del apoyo y protección de España a los judíos durante la Segunda Guerra Mundial, que ha llegado hasta nuestros días, facilitado por la protección española a los judíos españoles y no españoles en los países árabes con motivo de las guerras de Suez, de los Seis Días y del Yom Kippur¹⁷.

Mientras tanto, las pequeñas comunidades judías existentes en España empezaron a disfrutar de una cierta normalidad, dentro de las restricciones que imponía el artículo 6 del Fuero de los Españoles en cuestión de libertad de cultos, y más en concreto a los actos públicos. No obstante, se siguió excluyendo una presencia organizada judía, a pesar de los intentos de Daniel François Barukh. Sólo se permitió el funcionamiento de las sinagogas. Habrá de pasar una década, ya en pleno fragor de discusión de la libertad religiosa, para que el ministerio de Gobernación el 27 de febrero de 1965 apruebe los estatutos de la comunidad judía de Madrid, acogiendo a la ley de asociaciones.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 233-241.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 211-222.

¹⁷ Véase, de forma especial Lisboa, José Antonio (1993): *Retorno a Sefarad*, Barcelona, Riopiedras, pp. 181-217.



Este será el hito fundamental para el desarrollo posterior de las actividades de la comunidad judía en Madrid y, luego, de otras comunidades como la de Barcelona, Entre diciembre de 1967 y marzo de 1969, las comunidades judías terminaron inscribiéndose en el Registro de Asociaciones Confesionales.

La declaración *Dignitatis humanae* del Concilio Vaticano II y la ley de libertad religiosa de 28 de junio de 1967 habían facilitado este reconocimiento como grupos organizados. El salto había sido espectacular y cualitativo. Las comunidades judías en España salieron ya de las catacumbas.



LA TARDÍA REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA A FAVOR DE LOS ALIADOS

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Title in English: "The Late Reorientation of the Spanish Foreign Policy towards the Allies in World War II"

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

1. Introducción

El fin de la segunda guerra mundial tuvo unos efectos perfectamente conocidos: la permanencia del régimen del general Franco en España. Esta permanencia se ha denostado o justificado desde diversas posiciones y ha dado lugar a toda una serie de escritos, ensayos y lucubraciones que se vieron en su día reforzadas por la publicación de algunos documentos diplomáticos del Departamento de Estado norteamericano. Se manejó durante mucho tiempo el término de política antiespañola de los aliados, pero no se buscaron las razones profundas o fácticas tanto de su apoyo a los grupos de la oposición republicana o monárquica como de la enemiga de los aliados contra el general Franco. Trataremos de elucidar en este artículo algunos de los aspectos más oscuros y/o más funestos que en su día influyeron en la tardía reorientación de la política española. Hay lecciones importantes que se pueden deducir para evitar cometer errores de notable envergadura.

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



2. El acuerdo secreto de mayo de 1944

El gobierno del general Franco y los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra habían llegado a un acuerdo secreto el 2 de mayo de 1944, mediante un intercambio de notas por el que el gobierno español se comprometió a limitar las exportaciones de wolframio a Alemania, reduciéndose a veinte toneladas durante los meses de mayo y junio y elevándose un mes después a cuarenta toneladas, con las apropiadas deducciones por el mineral exportado de contrabando; la retirada de la misión militar japonesa y el cierre del consulado alemán en Tánger, con la marcha de todo su personal fuera de España; el sometimiento a arbitraje de la cuestión de los barcos de guerra italianos anclados en puertos españoles y la entrega de cinco de otros siete barcos mercantes italianos asimismo fondeados en puertos españoles tras la capitulación; la retirada final de cualesquiera unidades españolas del frente ruso; la continuación de todas las facilidades necesarias para la compra y exportación de productos españoles por parte de Gran Bretaña y Estados Unidos, y la expulsión de España de los agentes de espionaje y sabotaje alemanes. A cambio, Inglaterra y Estados Unidos se comprometían a reanudar el suministro de petróleo, cuyo corte intencionado había tenido como finalidad el poner fin al régimen del general Franco, pero la falta de liderazgo y cohesión en las alternativas de gobierno, así como fallos previos garrafales de los servicios especiales de Estados Unidos en España y norte de África, indujeron a los británicos a cancelar la operación conjunta preparada. Este acuerdo secreto habrá que tenerlo muy presente para la justa evaluación de algunos hechos que posteriormente expondremos. El gobierno del general Franco, la Falange, el Alto Estado Mayor y la policía española pensaban increíblemente que los aliados y sus servicios de inteligencia podían ser despistados con mayor o menor facilidad o con palabras altisonantes de neutralidad. El acuerdo secreto no fue cumplido en su totalidad. Este incumplimiento era consecuencia de otros pactos secretos realizados con anterioridad con la Alemania nazi, de los flujos de patriotismo que inducía el dinero alemán y en no menos medida de la satelización de muy influyentes sectores, para los que una derrota alemana e consideraba como la ruina de su situación política y del Nuevo Estado falangista surgido tras la guerra civil.

Veamos esto con algún detalle.

3. El desastre de los servicios de inteligencia españoles

Ya durante 1943 destacados ministros falangistas, como José Luis Arrese y José Antonio Girón, todavía habían propugnado en el Consejo de Ministros la entrada de España en guerra al lado de Alemania. Si bien esto no pudo ser conseguido, se hizo todo lo posible por parte de muy influyentes sectores falangistas y germanófilos que controlaban los aparatos del Nuevo Estado para seguir sirviendo lo mejor posible a Alemania. Todo ello sobre un sustrato hoy día documentalmente irrefutable: la complacencia del general Franco y su continua falta de apreciación de las realidades internacionales, que se puso de manifiesto en 1944 en hechos insólitos. El general Jordana, que había trabajado de forma consciente y entre dificultades sin cuento para una mejora de las relaciones con los aliados, era sustituido, tras su muerte, ocurrida el 3 de agosto, tras el desembarco en Normandía, por un germanófilo reconocido en el mundo internacional, José Félix Lequerica, embajador español ante la Francia de Vichy. Y en el mes de noviembre, el duque de Alba entregaba al secretario de Estado británico una carta del general Franco, fechada el 18 de octubre, en la que solicitaba una clarificación de las relaciones entre España e Inglaterra y ofrecía el apoyo español a Gran Bretaña en contra de Rusia.



Es ilustrativo hacer un seguimiento de sus planteamientos en 1944. En los primeros meses de 1944 Franco no estaba convencido de la victoria de los aliados. A su juicio, la guerra sería larga y terminaría probablemente con una paz de compromiso. Así lo manifestaron al agregado militar británico tanto el general Martínez Campos como el general Kindelán. La razón no era otra que la influencia que ejercían el general Vigón y el germanófilo Alto Estado Mayor sobre el general Franco. Los informes españoles daban como imposible un éxito en la invasión aliada de Europa y que en cualquier caso Alemania permanecería fuerte en Europa, no previéndose su derrota. Además, no creía que los aliados estuviesen determinados a una rendición incondicional de Alemania y la destrucción de su Ejército, que, en su opinión, necesitarían contra la amenaza soviética. Luego vendría el desembarco en Normandía, y el general Franco mantuvo sus convicciones, pasados los meses de agosto y septiembre, cuando la derrota de Alemania parecía inminente. Los consejeros militares más cercanos, el general Muñoz Grandes y el general Vigón, le indicaron que Alemania todavía tenía posibilidades en la guerra y algunos acontecimientos, que se habían iniciado con la V-3 y otras armas secretas, podían hacer volver el viento a su favor. Para el general Franco, los consejos del Alto Estado Mayor y sus servicios de inteligencia, ligados con un acuerdo secreto al Estado Mayor alemán que perduraba, eran más importantes que las observaciones del Consejo de Ministros. Los británicos tenían, además, pruebas de que “muchos individuos del Alto Estado Mayor han estado recibiendo dinero alemán, que ha influenciado sus acciones y actitudes”.²

Este convencimiento de la dificultad de una derrota alemana, en opinión de la inteligencia militar británica, ya no existía en el mes de febrero de 1945, sin embargo, perduraron ciertas constantes. Unas semanas antes de la capitulación alemana, en conversación con el señor Matéu, ex alcalde de Barcelona, el general Franco se presentó como el paladín de la cristiandad contra las hordas ateas bolcheviques, el único jefe de Estado que no era masón y el último generalísimo de las fuerzas occidentales en una inevitable y final batalla contra la URSS, afirmando tener un conocimiento especial y secreto del conflicto que estaba avicinándose por un micrófono que estaba oculto en el despacho del general De Gaulle El duque de Alba, por su parte, salió también asombrado de sus entrevistas con el general Franco. En el mes de febrero le manifestó que las únicas naciones viriles que quedarían en Europa occidental serían Gran Bretaña y España, dada la situación de caos de Francia e Italia; Gran Bretaña, aseguró, necesitaría el apoyo de España contra Rusia. En el mes de abril, Franco llegó a afirmar que no estaba convencido del colapso de Alemania, ya que cuando los ejércitos británico-norteamericanos se encontrasen en Alemania con el ejército soviético comenzarían a luchar uno contra otro³.

Empero, algunos cambios tardíos se fueron introduciendo, pues el general Franco nunca jugaba a una sola carta, si bien con una importante característica, cambios que en su opinión no sirviesen para debilitar la estructura del Nuevo Estado que inevitablemente habría de unirse con Gran Bretaña y Estados Unidos en su lucha contra la Unión Soviética.

A finales de septiembre de 1944 fueron enviadas a la prensa unas directivas procedentes de El Pardo, a través del jefe del departamento de prensa y propaganda de la Falange, Juan Aparicio, sin previa consulta con José Luis Arrese, ministro secretario del partido. En ellas se instruía a la prensa para que evitase cualquier orientación germanófila en los comentarios

² Para el acuerdo secreto con los aliados, véase FRUS 1944 V.IV, pp.410 y ss., N. A., OSS 66125; F. O. 371, 49589/Z9333; FO. 371, 39677/C12749; para las opiniones del general Franco y la actitud del Alto Estado Mayor, a falta de documentación española, véase FO. 371, 39716/C1400; FO. 371, 39736/Z2742; N. A. OSS/L-51691; el juicio británico en FO. 371, 49587/Z1593.

³ FO. 371, 49629, 78; 49611/Z2972/Z3253; 49610/Z2099



políticos y diese preferencia a los comentarios de guerra aliados, cesando toda crítica sobre Rusia; si bien la Falange emprendió una violenta campaña de propaganda distribuyendo panfletos que advertían del peligro comunista y del supuesto eco que la oposición española en el exilio («los comunistas») encontraba en la Cámara de los Comunes británica. La Falange de hecho sufrió muy pocos cambios. Al mismo tiempo que se ofrecía a Raimundo Fernández Cuesta el puesto de ministro secretario del partido en lugar de José Luis Arrese, con el fin de convertir la Falange en una organización menos significada políticamente, se nombraban en el mes de noviembre nueve gobernadores civiles tan fervientes falangistas como sus antecesores.

La burocracia falangista resistió el envite. En este momento, se calculaba que incluía a 20.000 personas, es decir, 20.000 personas que recibían salarios regulares del partido. De éstos, cerca del millar eran agentes fijos del servicio de inteligencia falangista, sin incluir los miembros falangistas del cuerpo de Policía y los informadores de todo tipo que apoyaban al partido. Sobre esta estructura y los acuerdos de 1940, la Gestapo había conseguido controlar la policía española con el apoyo asimismo de los elementos germanófilos del Alto Estado Mayor, ya que los más importantes puestos de la dirección general de Seguridad estaban asignados a mandos militares. A fines de 1944, la dirección general de Seguridad seguía cooperando y apoyando los intereses alemanes, permitiéndoles seguir escuchando las conversaciones telefónicas de cualquier ciudadano u organismo oficial, la apertura de cartas y telegramas e incluso el interrogatorio de los detenidos.

A su vez, la milicia falangista estaba considerada en este momento como una fuerza de reserva que podía ser llamada, en una situación de emergencia, a reforzar la policía regular en caso de desórdenes, huelgas, etcétera. Una especie de somatén de reserva. A esto hay que añadir otra serie de medidas, como la formación, en agosto de 1944, de un cuerpo de élite, la Guardia de Franco, con miembros de la Vieja Guardia y de la División Azul; la venta a bajo precio y distribución de armas cortas, de una forma no oficial e indiscriminada, a diversos sectores falangistas; o la formación de listas negras. Es interesante a este respecto constatar las directrices de una orden emanada de la secretaría general del partido, el 21 de septiembre de 1944, a todos los jefes de distrito de Madrid. Eran las siguientes: lista de *rojos que han estado activos en el pasado o durante la guerra civil*, con todos los posibles detalles referentes a sus actividades y su situación presente (libertad, libertad provisional, libertad restringida, prisión); *indeseables*, es decir, aquellos que, estando sin una afiliación definida, podrían sacar partido de cualquier agitación o desorden para sus propios propósitos; *extranjeros* que han residido en España desde la guerra civil; *simpatizantes rojos*, es decir, aquellos que no han tomado parte en actividades rojas, pero, sin embargo, simpatizan con ellos y hacen todo lo posible para hundir el Movimiento, propagando rumores y falsas historias.

Estas directrices fueron pasadas a los “jefes de casa” que la Falange había establecido en cada edificio de viviendas y cuya función consistía en espiar e informar de la actividad de todos los residentes, forzando a los porteros a cooperar, informando de las visitas bajo pena de expulsión del puesto de trabajo o represalias.

4. El incremento de detenciones y ejecuciones

Simultáneamente se incrementaron, en la segunda mitad de 1944, las detenciones políticas y las ejecuciones de prisioneros. Unos, detenidos por actos clandestinos considerados hostiles al régimen, y otros, que todavía esperaban el cumplimiento de la sentencia desde el final de la guerra civil. El gobierno británico tuvo incluso que intervenir ante la secretaría de Estado del Vaticano presentando un informe detallado del número de ejecuciones, condenas a muerte y



detenciones de un régimen que se presentaba como paladín de la cristiandad, que no pudieron menos de causar estupor y fueron enviados al nuncio Cicognani para información y encuesta. Estas medidas trataban de poner freno al impacto de las victorias aliadas sobre la opinión pública, cuando numerosos falangistas habían empezado a ocultar sus uniformes y la oposición al régimen empezaba a inquietarse y organizarse.

Sin embargo, la presión aliada y la influencia del ministerio de Asuntos Exteriores pesaron algo. El general Franco, en unas declaraciones al representante de la United Press, en el mes de noviembre, que fueron acogidas con enorme reticencia por los extremistas de la Falange, aunque ponía de manifiesto su escaso interés por un cambio profundo en la situación política, describía los pasos dados en la construcción de una democracia orgánica, primero, con la constitución de las Cortes, luego, con unas típicas elecciones sindicales y la promesa de una nueva ley de Administración Local que regulase las elecciones municipales. Poco después apareció en el *Boletín Oficial del Estado* una ley orgánica por la que se resucitaba el Consejo de Estado, y al final de año llegaron noticias a la Embajada británica de que el general Franco «seguía con- templando» la supresión del puesto de ministro secretario general del partido, junto con el paso de la sección de prensa y propaganda al ministerio de Gobernación y la incorporación de la milicia falangista al Ejército⁴.

5. La Junta Suprema de Unión Nacional y la invasión del valle de Arán

Hay que añadir a todo este entramado un hecho de suma importancia: la invasión de los *maquis* en el valle de Arán, en el mes de octubre de 1944. Esta operación ha-sido más o menos encomiada y puesta en el activo de la Unión Nacional Española. La tesis tradicional asegura que la delegación del comité central del PCE dentro de España envió una directiva a la delegación en Francia en el momento de la liberación para crear un frente militar en el lado español de los Pirineos, y que esta delegación y el mando de las fuerzas guerrilleras organizaron la ocupación del valle de Arán simultáneamente con otras operaciones secundarias siendo un completo fracaso. Este acontecimiento, que en la primera semana no recibió ninguna cobertura informativa, sí la recibió a partir del 11 de octubre por la prensa y la radio españolas (días 11, 17, 19, 22, 24, 25 y 26 de octubre).

George Hills ha llegado a asegurar que en la historia moderna no existe ninguna otra ocasión en la que 1.500 guerrilleros bien armados hayan sido tan fácilmente derrotados. Posiblemente existan causas mucho más profundas que se pueden esbozar en este artículo. Es muy posible que en esta acción guerrillera no se pueda descartar la mano de Alemania. Dejando de lado las manipulaciones de la Gestapo y el Intelligence Service en el sur de Francia, hay desclasificados varios informes, tanto británicos como norteamericanos, que llaman poderosamente la atención.

El más significativo y más resaltado en su día por el Foreign Office, al ser mandado imprimir, pertenece al cónsul británico en Barcelona, Harold Farquhar. Este consulado, uno de los centros fundamentales del espionaje británico en España, con amplias ramificaciones en el sur de Francia, envió una misión. informativa compuesta por los vicecónsules Dorchy y Amoore a Toulouse, otro centro importante de la inteligencia británica durante los años cuarenta.

A su vuelta prepararon un amplio informe *top secret* del que Harold Farquhar resaltaba, entre otros aspectos, los siguientes: “La UNE podía muy bien compararse con la EAM de Grecia. Se especula mucho sobre la procedencia de los fondos que les sirven de base. En

⁴ FO. 371, 39688/C17111; NA. OSS/L50235; FO. 371, 39678/C15615/C16067.



ausencia de una prueba definitiva en contrario, puede muy bien tratarse de los alemanes, que están interesados en fomentar la anarquía y el desorden en todos los países liberados por los aliados. Existe una notable evidencia en el sentido de que muchos de estos extremistas republicanos trabajaron para la Gestapo durante los años de la ocupación alemana de Francia”. De la misma opinión era la información llegada al Departamento de Estado con fecha de 27 de septiembre, desde Figueras, antes de iniciarse la operación.

Existen asimismo informes hoy día accesibles de los servicios de inteligencia aliados, en especial de la inteligencia militar británica, desde los primeros meses de 1943, sobre preparativos alemanes de todo tipo para el caso de una posible derrota, pero esto nos llevaría demasiado lejos. Digamos únicamente que estos elementos exaltados contribuyeron a cohesionar al Ejército en torno a Franco en un momento delicado de posible transición⁵.

6. La posibilidad de golpe de Estado

La situación del Ejército antes de esta operación del valle de Arán era apreciada de la siguiente forma por los servicios de inteligencia aliados:

El apoyo de los generales más antiguos era esencial para el éxito de cualquier levantamiento. La mayoría de los generales enérgicos y de carácter habían sido colocados en lugares menos relevantes, caso de Kindelán, o, incluso sometidos a estricta vigilancia, caso de Aranda. Ninguna acción era posible por parte de generales más pusilánimes sin el apoyo de aquellos generales. La junta militar, financiada por el Reino Unido, no se había distinguido por la reserva de sus componentes y a finales de 1943 había dejado ya de tener interés para los aliados.

Entre los mandos inferiores al cargo de coronel existía una gran diferencia de opinión. La mayoría probablemente era leal a Franco, a quien debían su posición y muchos privilegios, pero existía un amplio sector de descontentos. Estos últimos estaban constituidos principalmente por militares de carrera que estaban muy molestos por la política de nombramientos que se había llevado a cabo, dando preferencia a individuos en función de los especiales servicios prestados al partido o durante la guerra civil. Todos aquellos que habían sido pasados a la reserva o que habían sido sobrepasados en las promociones había que contar entre los descontentos.

En aquel momento, se opinaba que estos elementos descontentos estaban a medio camino entre los extremos, constituidos por los oficiales pro Franco y los oficiales ex regulares retirados del Ejército por actividades republicanas antes o durante la guerra civil. Existían indicios de que tales elementos, en caso de un inicio de disturbios, podrían ver la oportunidad de unir sus fuerzas con los oficiales republicanos retirados en una revuelta contra el régimen.

Las escalas inferiores se encontraban en una situación lamentable y la tropa, en su mayoría, simpatizaría con la izquierda, si bien el sentimiento variaba de acuerdo a los diferentes regimientos. Algunos dispararían contra el pueblo si se les ordenase hacerlo, y otros no. En los casos en que los oficiales estuviesen a favor de la oposición, sus hombres probablemente les seguirían.

En conclusión, se afirmaba lo siguiente: “Aunque existe un amplio núcleo de personas insatisfechas dentro del Ejército e incluso la policía, todo depende del liderazgo de uno o más generales enérgicos. Si tuviese éxito una revuelta preliminar, se le podría unir inmediatamente

⁵ FO, 371, 39735/C15431; 49553/Z161; N. A. OSS/112771.



un bloque compacto con suficiente fortaleza para asegurar un éxito final. La ventaja de Franco consiste en que es muy difícil para cualquier general montar la organización necesaria para llevar a efecto un ataque al régimen sin recibir antes detalles de los preparativos. Por esta razón, una victoria democrática en Europa es tan ansiosamente esperada por la oposición y se piensa que reforzará la determinación de los generales vacilantes y debilitará la posición de Franco y la Falange”⁶.

Pero el general Franco, que recibió a su vez diversos informes con indicaciones acerca de la dudosa lealtad del Ejército, procedió a ordenar un endurecimiento de las medidas de control de los mandos y la tropa, a la vez que ordenaba una distribución en diversas unidades de oficiales de las milicias falangistas del SEU, perfectamente seleccionados por sus ideas políticas, su fanatismo al servicio de la Falange y los sentimientos de sus familiares. Asimismo, manteniendo concentrado el Ejército en las provincias del norte de España por el peligro revolucionario, se evitaba el peligro de dispersión, que fue tan negativo para la II República.

El refuerzo que supuso la invasión del valle de Arán para la unidad del Ejército, así como estas medidas, tuvieron su efecto. El agregado militar británico informaba, a finales de enero de 1945, que “los generales están todavía en el estadio de maniobrar para alcanzar posiciones. Ningún grupo, sin embargo, tiene las suficientes como para que le permitan llevar a cabo un golpe de Estado por sí solos”. El general Kindelán se encontraba totalmente desilusionado y pensando que los días propicios para llevar a cabo una acción ya habían pasado.

En el mes de marzo de 1945 tuvieron lugar unas reuniones en el Consejo Superior del Ejército, de las que existen narraciones no del todo exactas y en las que intervino el general Franco. El general procedió a explicar a los otros generales que nunca la situación había sido más tranquila. La Falange era un elemento de estabilidad y después de la guerra los países extranjeros, de modo especial Estados Unidos, imitarían y adoptarían los principios de la Falange. El general Franco afirmó que mantenía buenas relaciones con De Gaulle, y que Gran Bretaña estaba terminada, aunque admiraba a su primer ministro, a quien tenía en gran estima, que le había confesado que estaba en manos de los masones. Rusia se encontraría exhausta al final de la guerra y se retiraría a sus fronteras, por lo que, a su juicio el peligro, comunista no vendría de Rusia, sino de Francia y Gran Bretaña, donde la masonería daría paso al comunismo. El único país que contaría después de la guerra sería Estados Unidos, con el que estaba en las mejores relaciones.

Ante estas alucinantes declaraciones, *sólo hizo observaciones el general Kindelán*, manifestando que después de lo allí escuchado estaba más preocupado que antes y que mientras permaneciese la Falange serían imposibles buenas relaciones con Francia y Gran Bretaña. Era pura ilusión contar con el apoyo de Estados Unidos. Estas observaciones fueron acogidas con la irrisión compasiva del general Franco y se levantó la sesión con un mutis general⁷.

A su vez, los aliados, que siguieron muy de cerca todos los acontecimientos españoles, no esperaron al final de la guerra para establecer su criterio y la política a seguir con el régimen del general Franco. Se ha aireado mucho la posición de Churchill en Potsdam. Esta posición estaba ya tomada mucho antes, en el otoño de 1944.

⁶ NA, OSS/L50388.

⁷ NA, OSS/L48387; D S D F 852.00/2-2645; FO 371, 49587/Z1595/Z4137.



En los meses de octubre-noviembre de 1944, el Foreign Office consideró que Gran Bretaña necesitaba relaciones estrechas y amistosas con España por razones estratégicas y una España próspera y amistosa con la que desarrollar su comercio. Estos eran dos aspectos fundamentales. Sin embargo, no existían perspectivas de unas relaciones satisfactorias en tanto permaneciese inalterado el régimen del general Franco, que se consideraba un anacronismo si la guerra finalizaba. Habida cuenta que un cambio violento de régimen por medio de una revolución no era aconsejable para sus intereses, al implicar probablemente la ascensión de elementos extremistas, y dado que la vasta mayoría del pueblo español se oponía a una nueva revolución, era necesario pensar en algunas alternativas.

No era oportuna la continuidad del régimen, pues antes o después se produciría una revolución, y lo deseable, un régimen moderado monárquico o republicano, ya era casi un pío deseo (sic) en función de la situación de depresión y apatía, en que se encontraban los elementos moderados. El diagnóstico era claro, los únicos que podían echar a Franco eran los generales. Por tanto, Inglaterra -se concluía- a lo más que podía aspirar era a una modificación del régimen y a la su presión de sus aspectos más intolerables. En este sentido se acordó el envío de una seria advertencia al gobierno español, al descartarse una injerencia decidida en la política interior española.

La advertencia tuvo lugar tras la contraofensiva aliada en Las Ardenas finalizada el 25 de enero de 1945. El primer ministro procedió a contestar la carta del general Franco de 18 de octubre. Esta carta, redactada por Anthony Eden y aprobada por el Gabinete, así como una copia de la misma para Stalin, estuvo retenida tres semanas en el Foreign Office. El Foreign Office era favorable a hacer una presión conjunta con el Departamento de Estado ante el gobierno español, pues dado el comportamiento de la embajada americana en Madrid, el general Franco estaba en la idea de que iba a contar con el beneplácito de Estados Unidos. Pero Churchill fue de opinión contraria.

Su experiencia en el trato con los norteamericanos durante la guerra (“los americanos son muy anti-Franco e incluso anti-españoles”) le llevó a ordenar el mero comunicado de la carta al presidente Roosevelt, pero sin urgir una coalición (“no tengo la menor intención de iniciar una cruzada anti-Franco, de la misma manera que no deseo pasear por la calle con él cogido del brazo”). Lo mismo hizo con Stalin, esperando ablandarle y disuadirle de cualquier intervención. En la carta negaba imperturbablemente las acusaciones de Franco sobre las actividades de los agentes británicos en España y se recordaban las actuaciones españolas durante la guerra y la actitud del partido falangista, claramente enemistosa, reconocido oficialmente como el fundamento de la estructura del Estado. En esas circunstancias, no había razón para esperar un apoyo del gobierno británico a la petición española de participar en un eventual acuerdo de paz ni una invitación para la admisión de España en la futura organización mundial. En cuanto al peligro soviético, la posición de Churchill era meridiana: la colaboración anglo-rusa basada en el tratado de 1942 se consideraba esencial dentro del marco de la futura organización mundial.

El general Franco indicó posteriormente al duque de Alba que las apreciaciones de Churchill eran las de un hombre esclavo de la masonería, siendo la cabeza de un país decadente y corrompido que, como él, estaba bajo el control de la masonería internacional; las relaciones exteriores de España, aseguró, se basarían en un futuro en América, pudiendo ignorar por completo a Inglaterra.

Pero al poco tiempo recibió una carta del presidente Roosevelt despertándole de sus ensueños y en la misma línea que la carta de Churchill, si bien mucho más dura en su



redacción, recordando no sólo las actividades, anti-aliadas de la Falange, sino que no había sitio en la comunidad internacional para gobiernos fascistas⁸.

Mientras tanto, estaban teniendo lugar en España una serie de acontecimientos asombrosos que nos pueden dar una idea de la profundidad de las relaciones y lazos, existentes anteriormente con la Alemania nazi.

7. Perduran las facilidades a Alemania

Ya indicamos que durante 1944 existió una fuerte pugna diplomática entre las embajadas norteamericana y británica con el Ministerio de Asuntos Exteriores español para el cumplimiento del acuerdo secreto del mes de mayo. El tema de los agentes alemanes y el wolframio, de modo peculiar, fueron puntos de especial fricción.

Con el nuevo año 1945, la embajada de Gran Bretaña procedió a recordar al gobierno español la situación de incumplimiento del acuerdo, en particular la obligación asumida de prevenir las actividades de los agentes alemanes, incluyendo una lista de 83 agentes que todavía permanecían actuando en España y de otros cuatro que permanecían en el norte de África; la situación de los agentes internados en el campo de Caldas de Malavella, que podían recibir y hacer llamadas telefónicas a larga distancia, disfrutando de completa libertad de recibir visitas y de movimiento, casi como si se tratase de un centro situado cerca de la frontera de Francia para proseguir sus actividades; la desaparición de quinientas tm. de wolframio de las plantas de almacenaje de Sofindus, a pesar de las seguridades recibidas; la continuación del servicio de la compañía Lufthansa, que permitía la entrada y salida de agentes alemanes, y el envío de mercancías bajo la apariencia de paquetes postales, de gran importancia para el esfuerzo guerrero alemán, así como los viajes de personal y técnicos especializados y la traída de planos y patentes de alto interés militar; la no solución del problema de las libras falsificadas por Alemania, introducidas en España por valija diplomática y cambiadas por agentes alemanes y españoles que permanecían en libertad; la ocultación de activos alemanes por testaferros y abogados españoles con muy pingües beneficios, a los que nadie en su sano juicio podría calificar como personas independientes o de la resistencia, y otra serie de actividades claramente favorecedoras del esfuerzo guerrero alemán. De entre estas últimas son de destacar, por su espectacularidad, algunos ejemplos:

En el mes de febrero de 1945, el agregado naval de Estados Unidos en Tánger, tras repetidas protestas caídas en el vacío, lograba hacerse acompañar por un oficial español para inspeccionar una casa de la calle del Teniente Pacheco, de la que vieron saltar a un hombre por la ventada al advertir su presencia, y en la que encontraron un radio transmisor, códigos y mensajes para la transmisión de los movimientos de los barcos aliados en la zona del Estrecho a los submarinos alemanes que todavía operaban.

Más clamoroso fue el caso de los suministros por barcos españoles de pequeño tonelaje a los focos de resistencia alemana en Francia. Los servicios navales británicos y norteamericanos, con el apoyo de los servicios vascos, detectaron este tráfico en el verano de 1944, y las protestas se sucedieron. Los barcos detectados, doce en total, dos de ellos comprados y no utilizados, estuvieron haciendo viajes a la costa francesa hasta iniciado el mes de abril del 1945 en algún caso, llevando alimentos, medicinas, cigarrillos, botas, etcétera.

La respuesta española a los detalles y alegaciones británicas del 25 de abril de 1945 no fue muy convincentes.

⁸ FO, 371, 49612/Z8559; 49610/Z5371Z593/Z971/Z979; N A, D S F. 711.52/3-2845.



8. EE UU y el Reino Unido prefirieron en 1945 la evolución del régimen que forzar su caída

Con la estrepitosa derrota del III Reich, en mayo de 1945, los alemanes no acabaron sus actividades en España. En junio de 1945, el agregado militar británico informaba que estaba muy impresionado de la visita que había hecho a las dependencias de la antigua embajada alemana y del tamaño de la organización y el staff del agregado militar alemán, añadiendo: “Hemos estado averiguando el paradero y actividades del personal de los servicios alemanes, diplomáticos, agentes, etcétera, y haciendo las necesarias gestiones ante el gobierno español para contrarrestar sus actividades y prevenir el establecimiento de una organización que pueda trabajar desde aquí en el futuro”.

“Estimamos”, continuaba el informe del agregado británico, “que hay cerca de 20.000 alemanes, en España, y muchos están todavía libres y en actividad. La mayoría tienen dinero y propiedades. Han sido ayudados y cubiertos por la Falange y, en alguna medida, por el Alto Estado Mayor, que todavía mantiene sentimientos pro-alemanes y está en estrecho contacto con los alemanes en este país. Los alemanes han estado preparándose desde hace bastante tiempo para el día de nuestra victoria. Los miembros de la Gestapo recibieron pasaportes especiales de la policía española, que son válidos hasta el 31 de marzo de 1946, al mismo tiempo que parece que el director general de Seguridad les informó que, en caso de que fuesen a ser detenidos o enviados fuera del país, les avisarla con bastante antelación. Se les han entregado fondos monetarios provenientes del partido nazi alemán o Auxilio Social, de este modo los alemanes pueden contar con la amistad no sólo del partido falangista, sino de la mayoría de los miembros del gobierno actual, ex miembros de la División Azul y un número considerable de españoles que son pro-alemanes”.

A continuación añadía “En estas circunstancias es extremadamente difícil hacer algo que afecte a los alemanes o sus intereses, y estoy de acuerdo con nuestro encargado de negocios: que la figura siniestra de la Falange no se basa tanto en sus ideas de corte nacionalsocialista cuanto en los asuntos para los que han sido utilizados bajo control alemán, como la Gestapo, servicios secretos, etcétera. Mientras el régimen presente continúe con sus elementos germanófilos -no sólo la Falange, sino el Alto Estado Mayor-, existe el peligro de que los alemanes continúen sus actividades en España. Por esta razón, posiblemente es de mayor importancia inmediata para nosotros erradicar los alemanes de España que obtener la disolución de la Falange”⁹. La pregunta que inmediatamente puede surgir, después de esta exposición, es ¿por qué el Reino Unido, de modo especial, y Estados Unidos consideraron menos peligrosa esta situación?

Ya indicamos anteriormente las apreciaciones británicas. Dado que primaban los intereses *estratégicos* y *económicos*, hubiese sido necesaria una oposición política al régimen de Franco más unida y coherente, teniendo además en cuenta la fuerte ofensiva policial y parapolicial que estaba teniendo lugar. A esto se respondió desde algún sector de la oposición, en los primeros meses de 1945, con la colocación de algunos artefactos y el asesinato de varios falangistas, sobre lo que se montó una gran operación propagandística y de represión. Muchos falangistas que habían ocultado sus camisas las desempolvaban y mucha gente vio reforzada su creencia de que la Falange era menos peligrosa que el comunismo, al ser comunistas los asesinos de los falangistas madrileños, reviviéndose la posibilidad de los horrores de otra guerra civil, que para la propaganda oficial había sido una lucha contra el comunismo. Luego vendría el manifiesto de don Juan, que tuvo poca resonancia e influencia en los grupos monárquicos, quienes, en gran número, lo juzgaron como hecho a destiempo.

⁹ FO, 371, 496 10/Z593, y todos los documentos de los legajos FO, 371, 49548,49549,49550; NA, ABC. 393, 4 Germany (11- 1- 1944), ABC. Tánger (13-2-1945).



En el mes de julio de 1945 la evaluación de la situación por el Foreign Office no había cambiado. Los monárquicos seguían tan ineficaces como siempre, los generales hablaban mucho y hacían poco y el general Franco, que había colocado a sus fieles en los puestos clave, era más fuerte que nunca.

Por su parte, la embajada norteamericana, que cultivó más estrechamente a los elementos republicanos, de forma especial al partido comunista a través de la OSS, hacía en el mes de octubre un informe-resumen de los informes políticos de los consulados de Barcelona, Bilbao, Málaga, San Sebastián, Sevilla, Valencia y Vigo. Consideraba que los grupos republicanos y socialistas se habían ido fortaleciendo, mientras se habían ido volviendo más confusos y divididos los monárquicos. La represión continuaba y no existían indicios de acuerdo entre monárquicos y republicanos, ni existían líderes, apoyos económicos serios, programas definidos, ni organizaciones capaces de amenazar el régimen o asumir responsabilidades de gobierno. La oposición había esperado que Londres y Washington les echase una mano, obviando en su opinión la necesidad de trabajar duramente en sus propias organizaciones políticas. La República restablecida en el exilio no se consideraba representativa por los republicanos del interior. El informe finalizaba asegurando que “únicamente en los meses más recientes, el régimen había admitido que debía evolucionar y reformarse; además, ahora, por primera vez, se pone en cuestión si Franco es más un activo político que un pasivo, siendo abiertamente discutida la cuestión entre sus fervientes seguidores. Obviamente, la levadura está actuando en la masa, pero no existe una inmediata, simple y satisfactoria solución del problema político interno español”¹⁰.

En esta situación, se produjo la entrada en el ministerio de Asuntos Exteriores de Alberto Martín Artajo, presidente de la Junta de Acción Católica, la más importante maquinaria no falangista, intentando llevar a cabo una reforma del régimen desde dentro, que a los pocos meses se consideró por no pocos dirigentes de Acción Católica como un grave error, al haber servido únicamente de nueva pantalla exterior para el régimen. A lo que vino a añadirse una poco cauta identificación de la mayoría del clero católico, salvo excepciones, con el régimen de Franco, en especial el bajo clero, que aceptaba sin más aditamentos la línea anticomunista de la Falange; la eficacia del aparato falangista y policial; la ineffectividad de la junta militar, completamente desgastada; el apoyo de los monárquicos colaboracionistas; y una postura británica y también norteamericana, tras la muerte de Roosevelt, favorecedora de la evolución y no del ahogo del régimen.

De este modo, el fin de la segunda guerra mundial supuso para el general Franco una pasajera pesadilla. España había llegado a ser un país del Eje, tras su adhesión al Pacto de Acero, pero este aspecto crucial de la política española interesadamente se ocultó, por más que se aislara y condenara al régimen de Franco, condena y aislamiento que impactó muy negativamente en el desarrollo y bienestar de los españoles durante muchos años.

¹⁰ FO, 371,49587,49612/Z8559; N A. 13.S.D.F. 852.00110845.





UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

*The **Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI)** is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.*

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- *Teaching: university courses and diplomas.*
- *Research: projects funded by public and private institutions.*
- *Publications: books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.*
- *Organization of conferences and workshops in Spain and abroad.*

UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci



EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es
SENIOR RESEARCHERS		
Dr. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Royal Holloway, University of London</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Prof. Antonio ALONSO MARCOS <i>“Ángel Ayala” Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy	cecheverria@poli.uned.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO <i>Department of General Economics, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarciacan@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, IE University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	Javier.Garcia@ie.edu
Prof. Mercedes GUINEA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Union	mmguinea@cps.ucm.es
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
Dr. María Angeles MUÑOZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Union	mngeles.muoz@gmail.com



Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es
Prof. Clara PORTELA <i>School of Social Sciences, Singapore Management University</i>	International Sanctions, International security, Arms control and disarmament	claraportela@smu.edu.sg
Prof. Alberto PRIEGO MORENO <i>Comillas University</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Dr. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdpl@hotmail.com
Dr. Eunsook YANG <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com
Dr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>Oxford University</i>	Russia, International Security	javier.morales@uem.es
Dr. Gustavo DÍAZ MATEY <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
Ms. Raquel BARRAS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Ms. Mónica MIRANZO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Food Security	mmiranzop@yahoo.es
Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migrations	gloriainesospinas@gmail.com
Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Energy Geopolitics, Post-soviet Space, Asia-Pacific	epardosauvageot@hotmail.com



Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Islam	beatriz.tome@hotmail.com
Dr.. Nieva MACHÍN OSÉS <i>Juan Carlos I University</i>	Human security, Food security, European Union	nieva@hotmail.es
Ms. Patricia RODRIGUEZ	Islam	prodriguez@elpais.es



INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las revisiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.¹ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg).

Evaluación y selección

UNISCI Discussion Papers es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

Formato

¹ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: “1.”, “2.” ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados “1.1.”, “1.2.”... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de “*op. cit.*”, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de “*et al.*”.

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por “*ibid.*” más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: “Título del capítulo”, en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: “Parties and Organised Interests”, en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.



F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es

Tel.: (+ 34) 91 394 2924

Fax: (+ 34) 91 394 2655





INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.² On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered "1.", "2." ... etc., and subheadings "1.1.", "1.2." ... etc.

² If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.



All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author's surname, "op. cit.", and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author's surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author's or editor's surname, followed by "et al."

When the source is the same as that of the previous citation, "ibid." is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): "Chapter Title", in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.



Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.ln.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655