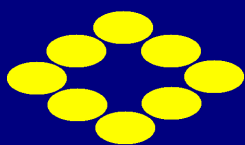


UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 12

Octubre / October 2006



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)**

SANTA SEDE / HOLY SEE

Carlos Corral

El discurso de Benedicto XVI en la Universidad de Ratisbona y las reacciones provocadas

DEMOCRATIZACIÓN DEL MUNDO ÁRABE / DEMOCRATIZATION OF THE ARAB WORLD (Dan Tschirgi, coord.)

Dan Tschirgi

Bringing Radical Change to the Arab World: The "Democratizing" Legacy of George W. Bush

Riad al-Khoury

The Future of Democracy in Lebanon

Christopher Parker

From Forced Revolution to Failed Transition: The Nightmarish Agency of Revolutionary Neo-Liberalism in Iraq

*Sami Zemni &
Koenraad Bogaert*

Morocco and the Mirages of Democracy and Good Governance

Maye Kassem

Egypt: Politics in the New Millennium

ESPAÑA Y LA SEGURIDAD DEL ESTRECHO / SPAIN AND THE SECURITY OF THE STRAIT

Luis Romero

Lo estratégico en la cuestión de Gibraltar

ESPACIO POSTSOVIÉTICO / POST-SOVIET SPACE

Stephen Blank

A New Russian Defense Doctrine?

ASIA-PACÍFICO / ASIA-PACIFIC

Rodolfo C. Severino

The ASEAN Charter

Eunsook Yang

Is China Still a Viable Mediator to Solve the North Korean Nuclear Problem?

TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO / TERRORISM AND ORGANIZED CRIME

Alexander Spencer

The Problems of Evaluating Counter-Terrorism

Daniel Sansó-Rubert

El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional

70º ANIVERSARIO DE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA (III) / 70TH ANNIVERSARY OF THE SPANISH CIVIL WAR (III)

Antonio Marquina

El Vaticano y el estallido de la Guerra Civil: el Cardenal Gomá reparó el fracaso diplomático del Marqués de Magaz

El contexto internacional y el contexto interior de la guerra española en la actuación de la diplomacia vaticana

Los bombardeos aéreos de poblaciones civiles en 1938: los límites de la independencia de la diplomacia vaticana con respecto a las políticas de Francia y el Reino Unido

Indalecio Prieto enjuicia el papel del Gobierno de la República en el estallido de la Guerra Civil

UNISCI Discussion Papers

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) es una revista científica, 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 publica tres números al año (enero, mayo y octubre), disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/info/unisci. Las instrucciones para la remisión de originales pueden encontrarse al final de este número, así como en la página web mencionada.

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) is a 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), and is available free of charge at our website www.ucm.es/info/unisci. The instructions for article submission can be found at the end of this issue, as well as at the aforementioned website.

LISTADOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

Esta revista está incluida en / This journal is indexed or abstracted in: CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS, www.csa.com • DIALNET, dialnet.unirioja.es • DIRECTORIO LATINDEX, www.latindex.org • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY, www.igloo.org • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE, www.isn.ethz.ch • ISOC-CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, www.cindoc.csic.es • LANCASTER INDEX TO DEFENCE AND INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE, www.mpr.co.uk • NIRA POLICY RESEARCH WATCH, www.nira.go.jp.

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
University of Ankara*

Mely Caballero-Anthony

*Professor of International Relations,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Bobo Lo

*Director, Russia and Eurasia Programme,
Chatham House, London*

Javier Niño

*DG External Relations (Conflict Prevention and
Crisis Management), European Commission*

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

*Professor of International Relations,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Terry Terriff

*Senior Lecturer in International Security,
University of Birmingham*

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

*Head of Studies,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Li Nan

*Senior Research Fellow,
East Asian Institute, Singapore*

Haksoon Paik

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

John Ravenhill

*Professor of International Relations
The Australian National University*

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*

Kostas Yfantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina

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

VOCALÉS / ASSOCIATE EDITORS

Carlos Corral

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

José Antonio Sáinz de la Peña

*Colonel, Spanish Army (Ret.)
Senior Researcher, UNISCI*

Javier de Quinto

*Professor of International Economics,
San Pablo-CEU University, Madrid*

Javier Ignacio García

*Professor of International Relations,
SEK University, Segovia*

Santiago Petschen

*Chair in Religious Forces in International Society,
Complutense University of Madrid*

Carlos Echeverría

*Professor of International Relations,
UNED University, Madrid*

David García

*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

Belén Lara

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

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Javier Morales

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

**Gracia Abad, Antonio Alonso, Pilar Balet, Laura Fernández,
Alberto Priego, Julia Pulido, Xira Ruiz**

© UNISCI, 2006

Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional
Research Unit on International Security and Cooperation

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

ÍNDICE / CONTENTS

Antonio Marquina Nota editorial / *Editor's Note* 7

SANTA SEDE / HOLY SEE

Carlos Corral El discurso de Benedicto XVI en la Universidad de Ratisbona y las reacciones provocadas 11

DEMOCRATIZACIÓN DEL MUNDO ÁRABE / DEMOCRATIZATION OF THE ARAB WORLD (Dan Tschirgi, coord.)

Dan Tschirgi Bringing Radical Change to the Arab World: The "Democratizing" Legacy of George W. Bush 52

Riad al-Khoury The Future of Democracy in Lebanon 71

Christopher Parker From Forced Revolution to Failed Transition: The Nightmarish Agency of Revolutionary Neo-Liberalism in Iraq 81

*Sami Zemni &
Koenraad Bogaert* Morocco and the Mirages of Democracy and Good Governance 103

Maye Kassem Egypt: Politics in the New Millennium 121

ESPAÑA Y LA SEGURIDAD DEL ESTRECHO / SPAIN AND THE SECURITY OF THE STRAIT

Luis Romero Lo estratégico en la cuestión de Gibraltar 135

ESPACIO POSTSOVIÉTICO / POST-SOVIET SPACE

Stephen Blank A New Russian Defense Doctrine? 153

ASIA-PACÍFICO / ASIA-PACIFIC

Rodolfo C. Severino The ASEAN Charter: An Opportunity Not to Be Missed 163

Eunsook Yang Is China Still a Viable Mediator to Solve the North Korean Nuclear Problem? 173

TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO / TERRORISM AND ORGANIZED CRIME

Alexander Spencer The Problems of Evaluating Counter-Terrorism 179

<i>Daniel Sansó-Rubert</i>	El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional	203
70º ANIVERSARIO DE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA (III) /		
70TH ANNIVERSARY OF THE SPANISH CIVIL WAR (III)		
<i>Antonio Marquina</i>	El Vaticano y el estallido de la Guerra Civil: el Cardenal Gomá reparó el fracaso diplomático del Marqués de Magaz	229
<i>Antonio Marquina</i>	El contexto internacional y el contexto interior de la guerra española en la actuación de la diplomacia vaticana	245
<i>Antonio Marquina</i>	Los bombardeos aéreos de poblaciones civiles en 1938: los límites de la independencia de la diplomacia vaticana con respecto a las políticas de Francia y el Reino Unido	265
<i>Antonio Marquina</i>	Indalecio Prieto enjuicia el papel del Gobierno de la República en el estallido de la Guerra Civil	281
Sobre UNISCI / <i>About UNISCI</i>		291
Instrucciones para los autores		295
<i>Instructions to authors</i>		299

**NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE**

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Este nuevo número de la revista constituye un hito importante que como director he de reseñar. La revista, que inició su andadura en el año 2003, en menos de cuatro años poco a poco se ha hecho un hueco en el campo científico, y así ha sido reconocido por la propia Universidad Complutense que la ha incluido en el catálogo de revistas científicas de la Universidad.

El primer paso que en su día dimos, una vez vista su inicial aceptación, fue la creación de un Comité de Redacción, dando cabida a los jóvenes investigadores y alentando así su introducción progresiva en el complejo mundo de la investigación, y de un Comité Científico de profesores e investigadores acreditados de un amplio espectro de países que sirvieran de apoyo en la revisión de los diversos artículos, siendo una garantía de calidad del contenido de la revista; si bien la responsabilidad última en la modificación de los diversos artículos recae, como es lógico, en los autores. Posteriormente diversos profesores e investigadores del Comité Científico se han ido encargando de la coordinación de un bloque de artículos sobre un tema determinado. De esta forma la revista va a tener en cada número un asunto que va a ser tratado desde diversas perspectivas por varios autores. Progresivamente el Comité Científico se ha ido ampliando abarcando en la actualidad a profesores e investigadores de dieciséis estados de Europa, América y Asia,

Asimismo, hay que reseñar que la revista ha entrado en listados y bases de datos como *CSA Worldwide Political Science Abstracts*, *Dialnet*, *Directorio Latindex*, *IGLOO Library*, *ISN Publishing House*, *ISOC-Ciencias Políticas y Sociología*, *Lancaster Index to Defence and International Security Literature* o *NIRA Policy Research Watch*. Con ello la revista tiene ya una proyección internacional y no se ha quedado en un mero divertimento ocasional de la Cátedra de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense.

Quiero por todo ello agradecer a los amigos del Comité Científico y a los profesores y jóvenes investigadores de UNISCI los denodados esfuerzos para hacer realidad este nuevo proyecto científico que permite discutir asuntos de notable actualidad internacional con una perspectiva propia.

En este número se incluye en primer término un análisis del discurso del Papa Benedicto XVI en Ratisbona, realizado por el profesor Carlos Corral, en función de las reacciones

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.



desatadas en el mundo islámico y sirve para complementar el artículo publicado en el número anterior sobre las caricaturas de Mahoma.

Un bloque de estudios coordinados por el profesor Dan Tschirgi, miembro del Comité Científico, sobre la democratización en el mundo árabe nos ponen al día sobre las dificultades y planteamientos relativamente poco profundos de la administración estadounidense acerca de los requisitos para la transformación política a realizar en el Norte de África y Oriente Medio. Se incluye no sólo un análisis de las pretensiones y resultados de las administraciones del presidente George W. Bush, sino cuatro casos muy significativos y muy pertinentes en función de los acontecimientos de los últimos meses: los casos de Líbano, Irak, Egipto y Marruecos. No es aventurado afirmar que este bloque de estudios constituye una llamada de atención para los estudiosos y políticos occidentales, no meramente un reproche para los “aprendices de brujo” estadounidenses. Cada uno de los estados considerados tiene sus propias dinámicas y dificultades, de cuyos resultados dependerá la estabilidad o profunda inestabilidad e inseguridad del espacio regional donde se asientan. La perspectiva no es muy optimista en ninguno de ellos.

No podía faltar en la revista un estudio sobre Gibraltar, escrito por Luis Romero, buen especialista sobre el Estrecho y la visión española, en función de las negociaciones que España emprendió con el Reino Unido, variando radicalmente el rumbo que hasta 2004 se había mantenido con más o menos acierto y más o menos incuria por los diversos gobiernos españoles. La importancia estratégica de Gibraltar para España queda suficientemente resaltada en el artículo, por más que en medio del partido que se venía jugando se hayan cambiado alegremente las reglas de juego y se haya permitido además a una de las partes jugar con más jugadores. Los primeros resultados, en estas condiciones, no podían ser otros que los obtenidos por el foro de diálogo sobre Gibraltar, tal como se recoge en el comunicado ministerial y las declaraciones sobre el aeropuerto y las pensiones de 18 de septiembre de 2006. Se ha perdido el partido, pero existen dudas razonables de que la goleada no acabe siendo una goleada de escándalo. Veremos cómo se puede conseguir subir otra vez a primera división. Sobre este tema seguiremos ocupándonos en próximos números.

El profesor Stephen Blank, por su parte nos expone los cambios y ambivalencias en la doctrina de defensa de Rusia. El artículo no puede ser más ilustrativo sobre uno de los problemas importantes a tener en cuenta de cara a la próxima cumbre de la OTAN que se celebrará en Riga el 28 y 29 de noviembre de este año.

La revista recoge dos ilustrativos artículos sobre Asia. El primero, obra del anterior secretario de ASEAN, Rodolfo Severino, nos expone el proceso de construcción regional que está teniendo lugar en el sudeste asiático; siendo la Carta de ASEAN, todavía en discusión, uno de los instrumentos que se vislumbra como fundamental para el estrechamiento de la cooperación regional, la institucionalización de ASEAN y la promoción de la identidad regional.

El segundo de ellos, obra de una investigadora de UNISCI, la doctora Eunsook Yang, nos introduce en otro panorama de seguridad diferente, el existente en el nordeste de Asia inducido por la crisis nuclear que se viene arrastrando desde octubre de 2002 y que tiene su culminación en el ensayo nuclear de 9 de octubre de 2006. La República Popular China ha estado bien informada tanto de los preparativos como de las intenciones de Kim Yong-il. Su capacidad de influencia ha disminuido, aunque todavía mantiene importantes resortes sobre el gobierno de Pyongyang. Está por ver que quiera o pueda utilizarlos en función de las



consecuencias y escenarios que tiene evaluados. Sobre esta crisis la revista dedicará su atención de forma especial en el próximo número.

Otros dos artículos se centran sobre el terrorismo y la criminalidad organizada. El primero, obra de Alexander Spencer, hace una crítica de los métodos para evaluar la efectividad de la lucha contraterrorista. El segundo, obra del profesor Daniel Sansó-Rubert, nos ilustra sobre el papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada. Ésta constituye una amenaza a la que hay que prestar una creciente atención.

La revista se cierra con un bloque de cuatro artículos sobre aspectos internacionales de la Guerra Civil, centrados esta vez en la diplomacia vaticana, y el durísimo juicio de Indalecio Prieto sobre Manuel Azaña como uno de los causantes de la guerra por minusvalorar la situación y no asumir sus responsabilidades.





EL DISCURSO DE BENEDICTO XVI EN LA UNIVERSIDAD DE RATISBONA Y LAS REACCIONES PROVOCADAS

Carlos Corral ¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Uno de los párrafos del discurso de Benedicto XVI dirigido a los académicos en la Universidad de Ratisbona (Regensburg) y divulgado por la cadena qatarí de noticias Al Yazira suscitó reacciones airadas y conflictos diplomáticos. De ahí la pregunta, ¿qué discurso y qué párrafo fueron los que motivaron tal polémica? Y ¿cuales fueron las reacciones y contrarreacciones?

Palabras clave: Cristianismo, Islam, Papa, Vaticano, Santa Sede.

Title in English: *“Benedict XVI’s Address at the University of Ratisbona and the Reactions that it Provoked”*

Abstract:

One of the paragraphs in Benedict XVI’s address to the scholars at Ratisbona (Regensburg) University, divulged by the Qatari news channel Al Jazeera, provoked angry reactions and diplomatic conflicts. That is why we ask, which address and paragraph motivated this argument? And what were the reactions and counter-reactions?

Keywords: *Christianity, Islam, Pope, Vatican, Holy See.*

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Carlos Corral Salvador es Catedrático Emérito de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, e Investigador Senior de UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* ccorral@res.upcomillas.es.



Introducción

Con fecha del 15 de octubre, el Vaticano aclaraba que no dejará de visitar Turquía del 28 de noviembre al 1 de diciembre. Y eso, después de las reacciones airadas y los conflictos diplomáticos surgidos a consecuencia de un párrafo del discurso de Benedicto XVI dirigido a los académicos en Ratisbona (Regensburg) y divulgado por la cadena qatarí de noticias *Al Yazira* (antes incluso —como anota Navarro Valls²— de que fuera traducido a un idioma comprensible para la personas que salieron de manifestación). De ahí la pregunta, ¿qué discurso y qué párrafo fueron los que motivaron tal polémica? Y ¿cuales fueron las reacciones y contrarreacciones?

1. El discurso de Benedicto XVI sobre “Fe, razón y Universidad: Recuerdos y reflexiones” en la Universidad de Ratisbona (12-9-2006)

No es un discurso al pueblo, menos aún una homilía. Es una disertación en alemán ante representantes de la ciencia (incluso académicos de origen musulmán), unos 1500, en el Aula Magna de una Universidad, la de Ratisbona, en la que el propio Papa fue catedrático por un tiempo. De ahí que su enfoque sea el de unos “recuerdos y reflexiones” sobre un tema tan caro para él en su doble condición de antiguo profesor y de actual Pontífice, cual es el de la relación “Fe, razón y Universidad”. Por ello recuerda “el hecho de que, incluso ante un escepticismo tan radical, siga siendo necesario y razonable acerca de Dios mediante la razón y que ello haya de realizarse en el contexto de la tradición de la fe cristiana era, en el conjunto de la universidad, una convicción indiscutida”.

Precisamente por los malentendidos del discurso es por lo que este ha recibido dos redacciones: una primera y provisional carente de notas y una segunda enriquecida de notas aclaratorias añadidas por el propio Papa. He aquí el texto definitivo, resaltando nosotros con negrita el párrafo sacado de texto y divulgado.

Recordé todo esto recientemente cuando leí la parte editada por el profesor Theodore Khoury (Münster) del diálogo que el docto emperador bizantino Manuel II Paleólogo, tal vez en los cuarteles de invierno del año 1391 en Ankara, mantuvo con un persa culto sobre el cristianismo y el islam, y sobre la verdad de ambos. Probablemente fue el mismo emperador quien anotó, durante el asedio de Constantinopla entre 1394 y 1402, ese diálogo. Así se explica que sus razonamientos se recojan mucho más detalladamente que las respuestas de su interlocutor persa. El diálogo se extiende a todo el ámbito de las estructuras de la fe contenidas en la Biblia y en el Corán, y se detiene sobre todo en la imagen de Dios y del hombre, pero necesariamente también en la relación entre las "tres Leyes", como se decía, o tres "órdenes de vida": Antiguo Testamento, Nuevo Testamento y Corán. No quiero hablar ahora de eso en este discurso; sólo quisiera aludir a un aspecto —más bien marginal en la estructura de todo el diálogo— que, en el contexto del tema "fe y razón" me ha fascinado y que servirá como punto de partida para mis reflexiones sobre este tema.

En el séptimo coloquio (διάλεξις, controversia) editado por el profesor Khoury, el emperador toca el tema de la "yihad", la guerra santa. Seguramente el emperador sabía que en la *sura* 2, 256 está escrito: "Ninguna constricción en las cosas de fe". Según dicen los expertos, es una de las *suras* del período inicial, en el que Mahoma mismo aún no tenía poder y estaba

² Navarro Valls, R.: “El Islam no está contra el Papa”, *El Mundo*, 22 de septiembre de 2006.



amenazado. Pero, naturalmente, el emperador conocía también las disposiciones, desarrolladas sucesivamente y fijadas en el Corán, acerca de la guerra santa.

Sin detenerse en detalles, como la diferencia de trato entre los que poseen el "Libro" y los "incrédulos", con una sorprendente brusquedad, una brusquedad que nos parece inaceptable, se dirige a su interlocutor con la pregunta central sobre la relación entre religión y violencia en general, diciendo: **"Muéstrame también lo que Mahoma ha traído de nuevo, y encontrarás solamente cosas malas e inhumanas, como su directriz de difundir por medio de la espada la fe que predicaba"**.

El emperador, después de pronunciarse de un modo tan duro, explica luego minuciosamente las razones por las cuales la difusión de la fe mediante la violencia es algo irracional. La violencia está en contraste con la naturaleza de Dios y la naturaleza del alma. "Dios no se complace con la sangre —dice—; no actuar según la razón (σὺν λόγῳ) es contrario a la naturaleza de Dios. La fe es fruto del alma, no del cuerpo. Por tanto, quien quiere llevar a otra persona a la fe necesita la capacidad de hablar bien y de razonar correctamente, y no recurrir a la violencia ni a las amenazas. (...) Para convencer a un alma razonable no hay que recurrir al propio brazo ni a instrumentos contundentes ni a ningún otro medio con el que se pueda amenazar de muerte a una persona.

En esta argumentación contra la conversión mediante la violencia, la afirmación decisiva es: no actuar según la razón es contrario a la naturaleza de Dios. El editor, Theodore Khoury, comenta: para el emperador, como bizantino educado en la filosofía griega, esta afirmación es evidente. En cambio, para la doctrina musulmana, Dios es absolutamente trascendente. Su voluntad no está vinculada a ninguna de nuestras categorías, ni siquiera a la de la racionalidad. En este contexto Khoury cita una obra del conocido islamista francés R. Arnaldez, quien observa que Ibn Hazm llega a decir que Dios no estaría vinculado ni siquiera por su misma palabra y que nada le obligaría a revelarnos la verdad. Si fuese su voluntad, el hombre debería practicar incluso la idolatría.

Aquí se abre, en la comprensión de Dios y por tanto en la realización concreta de la religión, un dilema que hoy nos plantea un desafío muy directo. La convicción de que actuar contra la razón está en contradicción con la naturaleza de Dios, ¿es solamente un pensamiento griego o vale siempre y por sí mismo? Pienso que en este punto se manifiesta la profunda concordancia entre lo que es griego en el mejor sentido y lo que es fe en Dios según la Biblia.

2. El polémico párrafo con la cita del emperador Manuel Paleólogo.

Es el párrafo tomado del "Diálogo con un musulmán"³, escrito por el emperador Manuel II, quien fue el antepenúltimo emperador de Bizancio y estuvo varias veces en tierras del Imperio otomano, generalmente como rehén. En una de esas estancias mantuvo el diálogo que más tarde publicó, encontrándose en torno a 1390-1391 como rehén en la corte del Sultán Bayaceto I, de la que logró escapar para conseguir ser coronado.

³ Con este título y con fecha de 16 de octubre, la editorial Áltera acaba de publicar en castellano Manuel II, Emperador (2006): *Diálogo con un musulmán: El libro por el que el Islam ataca al Papa*, Prólogo de Jon Juaristi, Madrid, Áltera, 154 pp.



El polémico párrafo se halla en la *Séptima Controversia*, en la intervención del emperador⁴ que precede a la respuesta del persa. Reproducimos el párrafo con las líneas inmediatas que lo proceden y subsiguen: “Nada nuevo se encuentra en ella, sino que las mismas cosas han sido dos veces o, más bien, han sido descaradamente copiadas. *Pues muéstrame qué ha instituido Mahoma que sea nuevo: nada encontrarás que no sea malvado e inhumano, como cuando decreta que avance por la espada la creencia que predica*. Pero debe explicarme más claramente. Según decías, de tres opciones posibles, una debe necesariamente suceder a los hombres de la tierra: o someterse a la Ley; o pagar tributos y ser reducidos a la esclavitud; o, a falta de la una y de la otra, ser pasados sin consideración por la espada”.

Tras una amplia consideración del emperador, viene la no menos amplia Respuesta del persa quien concluye diciendo: “Pero, por la misma razón, hoy sólo pertenecen al pueblo de Dios quienes siguen esta nueva Ley [de Mahoma portador de la Ley perfecta]. Y así sólo quienes siguen a Mahoma son verdaderamente los discípulos de Cristo y de Moisés. Por el contrario, quienes ponen más celo del debido y por ello han permanecido en las Leyes derogadas, concitan contra sí la cólera de los legisladores y por su locura camina hacia la perdición”

Por tanto, el polémico párrafo no pertenece al Papa, sino al emperador Manuel II Paleólogo, quien se dirige a su interlocutor *con esa brusquedad inaceptable*.

Ante los incomprensibles malentendidos, vienen añadidas en el texto final oficial del Discurso 13 notas explicativas. De ellas, la que de verdad interesa es la 3ª, aclarando:

Esta citación en el mundo musulmán ha sido considerada desgraciadamente como expresión de mi posición personal, suscitando así una comprensible indignación. Espero que el lector de mi texto pueda captar inmediatamente que esta frase no expresa mi valoración personal frente al Corán, hacia el cual tengo el respeto que es debido al libro sagrado de una gran religión. Citando el texto del Emperador Manuel II intentaba únicamente evidenciar la relación esencial entre Fe y Razón. En este punto estoy de acuerdo con Manuel II, sin hacer mía sin embargo, su polémica.

Y añadió en la 5ª: “Por razón de esta afirmación (“no actuar de acuerdo con la razón es contrario a la naturaleza de Dios”), es por lo que yo cité el Dialogo entre Manuel y su interlocutor persa. En esta afirmación aflora el tema de mis siguientes reflexiones”. Con acierto escribe Jon Juaristi:

[...] en el refrito mutilado de la impecable teología de Manuel Paleólogo sacada doblemente de contexto. De su contesto discursivo, la admirable lección de Benedicto XVI; y de su contexto histórico, la Constantinopla asediada por los guerreros de Alá, tan tolerantes ellos.⁵

⁴ Apartado sexto *in fine*, según la traducción prepublicada por entero en el diario ABC, 15 de octubre de 2006, Suplemento “El Libro”, con unos datos biográficos; véase la controversia entera en <http://www.abc.es/informacion/pdf/dialogo.persa.pdf>

⁵ “Teología”, ABC, 24 de septiembre de 2006.



3. Reacciones y contrarreacciones

3.1. Desde el mundo islámico

Las manifestaciones orales más llamativas han sido las del presidente Erdogan en Turquía, el rey Mohamed VI en Marruecos, el Ministro de Asuntos Exteriores de Pakistán y algún otro dirigente político —escribe Navarro Valls⁶— que se encuentran con problemas internos, así como líderes religiosos dando la impresión de competir por un liderazgo en una religión carente de jerarquía. “Al devoto de la cruz le decimos —así un comunicado en Internet del Consejo de los *Muyahidin*— que él y Occidente serán derrotados como en Iraq, en Afganistán y en Chechenia”.

En cuanto a las manifestaciones callejeras,

todas la Televisiones han buscado [—en vano resume Navarro Valls—] imágenes de grandes manifestaciones. [...] dos docenas de manifestantes en Estambul; una manifestación ordenada en Teherán; poca cosa en Indonesia. Ninguna manifestación en Sudán —país duro del Islam— Tampoco en Senegal con mayoría islámica, ni en Nigeria —con una región integrista como Kaduna. Nada en Malasia...⁷

3.2. Desde el mundo occidental

Salieron a defender la libertad de expresión del Papa, entre otros, la canciller de Alemania, Angela Merkel; el presidente del gobierno español J.L. Rodríguez Zapatero y su ministro de Asuntos Exteriores, Moratinos. Y, por supuesto, entre otros, los cardenales de Nueva York y de Madrid seguidos de multitud de obispos de la Iglesia Católica.

La Comisión Europea, según Johannes Latenberger, portavoz del presidente Duroo Barroso, “las reacciones que son desproporcionadas y atacan la libertad de expresión son inaceptables” para Bruselas que siempre ha defendido el diálogo intercultural y el debate interreligioso⁸.

4. Las respuestas solemnes de Benedicto XVI

Más que un ataque al Islam,

lo que emerge claramente de los discursos del Santo Padre es una advertencia, dirigida a la cultura occidental, de evitar “el desprecio a Dios y el cinismo que considera la mofa de lo sagrado un ejercicio de libertad”. Lo que el Papa ha criticado a la cultura moderna es intentar excluir la religión.⁹

Dos fueron las respuestas solemnes dadas por el propio Benedicto XVI. La primera fue la alocución al pueblo reunido en el Palacio Pontificio de Castelgandolfo el domingo el 17 de septiembre de 2006.

⁶ Navarro Valls, *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *El Mundo*, 19 de septiembre de 2006, p. 28.

⁹ Como observaba el portavoz del Vaticano, el Padre Federico Lombardi, el 14 de septiembre.



La segunda fue el Discurso del Papa a los exponentes de las comunidades musulmanas en Italia y a los embajadores de los países de mayoría islámica acreditados ante la Santa Sede, previamente invitados, al recibirlos en la residencia pontificia de Castel Gandolfo el 25 de septiembre también en Castelgandolfo.

De los Estados invitados, respondieron, según Nota Oficial, Albania, Argelia, Azerbayán, Bosnia-Herzegovina, Costa de Marfil, Egipto, Indonesia, Irán, Iraq, Jordania, Kuwait, Libia, Marruecos, Pakistán, Qatar, Senegal, Siria, Túnez, Turquía, Yemen y la Liga de Estados Árabes, faltando sólo Sudán, (cuyo embajador lo es también ante Francia y reside en París). Tampoco Arabia Saudí y Afganistán que no tienen relaciones diplomáticas con la Santa Sede. Cinco de los asistentes eran mujeres: las embajadoras de Egipto, Jordania y Pakistán, y la encargada de negocios de Siria y la periodista marroquí Souad Sbai, presidenta de la Asociación de Mujeres Marroquíes en Italia. Por cierto, la cadena *Al Yazira* retransmitió el acto en directo desde Castelgandolfo y tanto el *Osservatore Romano* como el *Bolletino* de la Sala de Prensa publicaron el discurso en árabe.

Del discurso a los embajadores destacamos los párrafos siguientes:

Las circunstancias que han suscitado nuestro encuentro son bien conocidas. Ya he tenido la oportunidad de hablar de ello en la semana pasada. En este contexto particular, quisiera hoy volver a expresar toda la estima y el profundo respeto que siento por los creyentes musulmanes, recordando las afirmaciones del Concilio Vaticano II que para la Iglesia católica constituyen la “Charta Magna” del diálogo islámico-cristiano: “La Iglesia mira también con aprecio a los musulmanes que adoran al único Dios, viviente y subsistente, misericordioso y todo poderoso, Creador del cielo y de la tierra, que habló a los hombres, a cuyos ocultos designios procuran someterse con toda el alma como se sometió a Dios Abraham, a quien la fe islámica mira con complacencia” (Declaración “*Nostra Aetate*”, n.3). [...]

Como subrayé en Colonia, el año pasado, “el diálogo interreligioso e intercultural entre cristianos y musulmanes no puede reducirse a una opción temporal. En efecto, es una necesidad vital, de la cual depende en gran parte nuestro futuro”.¹⁰ En un mundo caracterizado por el relativismo y que con demasiada frecuencia excluye la trascendencia de la universalidad de la razón necesitamos imperativamente un auténtico diálogo entre las religiones y entre las culturas capaz de ayudarnos a superar juntos todas las tensiones, con un espíritu de colaboración fecunda. [...]

Como decía Vittorio Messori¹¹, la lección universitaria no fue más que un pretexto. Pero, “se echa de menos –como puntualiza Gustavo de Arístegui– más declaraciones de apoyo a los asaltados y atacados y conviene recordar que hay una importante minoría cristiana en el mundo árabe”.¹²

Concluimos con unas observaciones del Cardenal Walter Kasper, Presidente del Pontificio Consejo para la Promoción de la Unidad entre los Cristianos¹³ de que los conflictos con el Islam son una parte de la historia de Europa, que era a lo que el Papa se refería en su discurso. Pero hay una alternativa al conflicto –el diálogo– que es a lo que está a favor el Papa.

¹⁰ Discurso a los representantes de algunas comunidades musulmanas, 20 de agosto de 2005.

¹¹ “La fuerza del cristianismo”, *El Mundo*, 19 de septiembre de 2006, p. 29.

¹² “*Yihad contra Yihad*”, *El Mundo*, 20 de septiembre de 2006, p. 4.

¹³ Entrevista publicada el 18 de septiembre por *Spiegel Online*.



Anexos: Selección de textos

1. Lección magistral en el Aula Magna de la Universidad de Ratisbona, 12 de septiembre de 2006. Versión en inglés.
2. Lección magistral en el Aula Magna de la Universidad de Ratisbona, 12 de septiembre de 2006. Versión en español.
3. Discurso del Papa a exponentes islámicos y a embajadores de países de mayoría islámica.
4. Benedicto XVI visitará Turquía del 28 de noviembre al 1 de diciembre, 16 de octubre de 2006.
5. El Vaticano aclara interpretaciones de las palabras del Papa sobre el Islam, 15 de septiembre de 2006.
6. Encuentro ecuménico de su viaje a Baviera. En la catedral de Ratisbona.
7. El presidente de Alemania, protestante, da las gracias a Benedicto XVI por su magisterio. En el discurso de bienvenida en Munich.
8. “Los discursos de Benedicto XVI en Baviera”: profundización del cardenal Martino, Presidente del Consejo Pontificio Justicia y Paz.
9. Mensaje vaticano a los hindúes con motivo de la fiesta de Diwali, 2006.
10. Benedicto XVI. Ángelus. Palacio Pontificio de Castelgandolfo, 17 de septiembre de 2006.
11. Audiencia general, 20 de septiembre de 2006.
12. Declaración sobre la Relación de la Iglesia con las religiones no cristianas del Concilio Vaticano II.

1. Lección magistral en el Aula Magna de la Universidad de Ratisbona. Martes, 12 de septiembre de 2006. Versión en inglés¹⁴

APOSTOLIC JOURNEY OF HIS HOLINESS BENEDICT XVI TO MÜNCHEN, ALTÖTTING AND REGENSBURG (SEPTEMBER 9-14, 2006)

MEETING WITH THE REPRESENTATIVES OF SCIENCE

LECTURE OF THE HOLY FATHER

Aula Magna of the University of Regensburg

¹⁴ Negrita y cursiva añadidas para resaltar los párrafos objeto de la reciente controversia.



Tuesday, 12 September 2006

Faith, Reason and the University

Memories and Reflections

Your Eminences, Your Magnificences, Your Excellencies,

Distinguished Ladies and Gentlemen,

It is a moving experience for me to be back again in the university and to be able once again to give a lecture at this podium. I think back to those years when, after a pleasant period at the Freisinger Hochschule, I began teaching at the University of Bonn. That was in 1959, in the days of the old university made up of ordinary professors. The various chairs had neither assistants nor secretaries, but in recompense there was much direct contact with students and in particular among the professors themselves. We would meet before and after lessons in the rooms of the teaching staff. There was a lively exchange with historians, philosophers, philologists and, naturally, between the two theological faculties. Once a semester there was a *dies academicus*, when professors from every faculty appeared before the students of the entire university, making possible a genuine experience of *universitas*—something that you too, Magnificent Rector, just mentioned—the experience, in other words, of the fact that despite our specializations which at times make it difficult to communicate with each other, we made up a whole, working in everything on the basis of a single rationality with its various aspects and sharing responsibility for the right use of reason - this reality became a lived experience. The university was also very proud of its two theological faculties. It was clear that, by inquiring about the reasonableness of faith, they too carried out a work which is necessarily part of the "whole" of the *universitas scientiarum*, even if not everyone could share the faith which theologians seek to correlate with reason as a whole. This profound sense of coherence within the universe of reason was not troubled, even when it was once reported that a colleague had said there was something odd about our university: it had two faculties devoted to something that did not exist: God. That even in the face of such radical scepticism it is still necessary and reasonable to raise the question of God through the use of reason, and to do so in the context of the tradition of the Christian faith: this, within the university as a whole, was accepted without question.

I was reminded of all this recently, when I read the edition by Professor Theodore Khoury (Münster) of part of the dialogue carried on — perhaps in 1391 in the winter barracks near Ankara— by the erudite Byzantine emperor Manuel II Paleologus and an educated Persian on the subject of Christianity and Islam, and the truth of both.¹⁵ It was presumably the

¹⁵ Of the total number of 26 conversations (διάλεξις – Khoury translates this as “controversy”) in the dialogue (“Entretien”), T. Khoury published the 7th “controversy” with footnotes and an extensive introduction on the origin of the text, on the manuscript tradition and on the structure of the dialogue, together with brief summaries of the “controversies” not included in the edition; the Greek text is accompanied by a French translation: “Manuel II Paléologue, Entretiens avec un Musulman. 7^e Controverse”, *Sources Chrétiennes* n. 115, Paris 1966. In the meantime, Karl Förstel published in *Corpus Islamico-Christianum (Series Graeca)* ed. A. T. Khoury and R. Gleis an edition of the text in Greek and German with commentary: “Manuel II. Palaiologus, Dialoge mit einem Muslim”, 3 vols., Würzburg-Altenberge 1993-1996. As early as 1966, E. Trapp had



emperor himself who set down this dialogue, during the siege of Constantinople between 1394 and 1402; and this would explain why his arguments are given in greater detail than those of his Persian interlocutor.¹⁶ The dialogue ranges widely over the structures of faith contained in the Bible and in the Qur'an, and deals especially with the image of God and of man, while necessarily returning repeatedly to the relationship between —as they were called— three "Laws" or "rules of life": the Old Testament, the New Testament and the Qur'an. It is not my intention to discuss this question in the present lecture; here I would like to discuss only one point - itself rather marginal to the dialogue as a whole —which, in the context of the issue of "faith and reason", I found interesting and which can serve as the starting-point for my reflections on this issue.

In the seventh conversation (διάλεξις, controversy) edited by Professor Khoury, the emperor touches on the theme of the holy war. The emperor must have known that *surah 2, 256* reads: "There is no compulsion in religion". According to some of the experts, this is probably one of the *suras* of the early period, when Mohammed was still powerless and under threat. But naturally the emperor also knew the instructions, developed later and recorded in the Qur'an, concerning holy war. Without descending to details, such as the difference in treatment accorded to those who have the "Book" and the "infidels", he addresses his interlocutor with a startling brusqueness, a brusqueness that we find unacceptable, on the central question about the relationship between religion and violence in general, saying: "Show me just what Mohammed brought that was new, and there you will find things only evil and inhuman, such as his command to spread by the sword the faith he preached."¹⁷ The emperor, after having expressed himself so forcefully, goes on to explain in detail the reasons why spreading the faith through violence is something unreasonable. Violence is incompatible with the nature of God and the nature of the soul.

"God", he says, "is not pleased by blood —and not acting reasonably (σὺν λόγῳ) is contrary to God's nature. Faith is born of the soul, not the body. Whoever would lead someone to faith needs the ability to speak well and to reason properly, without violence and threats... To convince a reasonable soul, one does not need a strong arm, or weapons of any kind, or any other means of threatening a person with death..."¹⁸

The decisive statement in this argument against violent conversion is this: not to act in accordance with reason is contrary to God's nature.¹⁹ The editor, Theodore Khoury, observes: For the emperor, as a Byzantine shaped by Greek philosophy, this statement is self-evident. But for Muslim teaching, God is absolutely transcendent. His will is not bound up with any of our categories, even that of rationality.²⁰ Here Khoury quotes a

published the Greek text with an introduction as vol. II of *Wiener byzantinische Studien*. I shall be quoting from Khoury's edition.

¹⁶ On the origin and redaction of the dialogue, cf. Khoury, pp. 22-29; extensive comments in this regard can also be found in the editions of Förstel and Trapp.

¹⁷ Controversy VII, 2 c: Khoury, pp. 142-143; Förstel, vol. I, VII. Dialog 1.5, pp. 240-241. In the Muslim world, this quotation has unfortunately been taken as an expression of my personal position, thus arousing understandable indignation. I hope that the reader of my text can see immediately that this sentence does not express my personal view of the Qur'an, for which I have the respect due to the holy book of a great religion. In quoting the text of the Emperor Manuel II, I intended solely to draw out the essential relationship between faith and reason. On this point I am in agreement with Manuel II, but without endorsing his polemic.

¹⁸ Controversy VII, 3 b-c: Khoury, pp. 144-145; Förstel vol. I, VII. Dialog 1.6, pp. 240-243.

¹⁹ It was purely for the sake of this statement that I quoted the dialogue between Manuel and his Persian interlocutor. In this statement the theme of my subsequent reflections emerges.

²⁰ Cf. Khoury, p. 144, n. 1.



work of the noted French Islamist R. Arnaldez, who points out that Ibn Hazm went so far as to state that God is not bound even by his own word, and that nothing would oblige him to reveal the truth to us. Were it God's will, we would even have to practise idolatry.²¹

At this point, as far as understanding of God and thus the concrete practice of religion is concerned, we are faced with an unavoidable dilemma. Is the conviction that acting unreasonably contradicts God's nature merely a Greek idea, or is it always and intrinsically true? I believe that here we can see the profound harmony between what is Greek in the best sense of the word and the biblical understanding of faith in God. Modifying the first verse of the Book of Genesis, the first verse of the whole Bible, John began the prologue of his Gospel with the words: "In the beginning was the λόγος". This is the very word used by the emperor: God acts, σὺν λόγῳ, with *logos*. *Logos* means both reason and word—a reason which is creative and capable of self-communication, precisely as reason. John thus spoke the final word on the biblical concept of God, and in this word all the often toilsome and tortuous threads of biblical faith find their culmination and synthesis. In the beginning was the *logos*, and the *logos* is God, says the Evangelist. The encounter between the Biblical message and Greek thought did not happen by chance. The vision of Saint Paul, who saw the roads to Asia barred and in a dream saw a Macedonian man plead with him: "Come over to Macedonia and help us!" (cf. *Acts* 16:6-10)—this vision can be interpreted as a "distillation" of the intrinsic necessity of a rapprochement between Biblical faith and Greek inquiry.

In point of fact, this rapprochement had been going on for some time. The mysterious name of God, revealed from the burning bush, a name which separates this God from all other divinities with their many names and simply asserts being, "I am", already presents a challenge to the notion of myth, to which Socrates' attempt to vanquish and transcend myth stands in close analogy.²² Within the Old Testament, the process which started at the burning bush came to new maturity at the time of the Exile, when the God of Israel, an Israel now deprived of its land and worship, was proclaimed as the God of heaven and earth and described in a simple formula which echoes the words uttered at the burning bush: "I am". This new understanding of God is accompanied by a kind of enlightenment, which finds stark expression in the mockery of gods who are merely the work of human hands (cf. *Psalms* 115). Thus, despite the bitter conflict with those Hellenistic rulers who sought to accommodate it forcibly to the customs and idolatrous cult of the Greeks, biblical faith, in the Hellenistic period, encountered the best of Greek thought at a deep level, resulting in a mutual enrichment evident especially in the later wisdom literature. Today we know that the Greek translation of the Old Testament produced at Alexandria—the Septuagint—is more than a simple (and in that sense really less than satisfactory) translation of the Hebrew text: it is an independent textual witness and a distinct and important step in the history of revelation, one which brought about this encounter in a way that was decisive for the birth and spread of Christianity.²³ A profound encounter of faith and reason is taking place here, an encounter between genuine enlightenment and religion. From the very heart of Christian faith and, at the

²¹ R. Arnaldez, *Grammaire et théologie chez Ibn Hazm de Cordoue*, Paris 1956, p. 13; cf. Khoury, p. 144. The fact that comparable positions exist in the theology of the late Middle Ages will appear later in my discourse.

²² Regarding the widely discussed interpretation of the episode of the burning bush, I refer to my book *Introduction to Christianity*, London 1969, pp. 77-93 (originally published in German as *Einführung in das Christentum*, Munich 1968; N.B. the pages quoted refer to the entire chapter entitled "The Biblical Belief in God"). I think that my statements in that book, despite later developments in the discussion, remain valid today.

²³ Cf. A. Schenker, "L'Écriture sainte subsiste en plusieurs formes canoniques simultanées", in *L'Interpretazione della Bibbia nella Chiesa. Atti del Simposio promosso dalla Congregazione per la Dottrina della Fede*, Vatican City 2001, pp. 178-186.



same time, the heart of Greek thought now joined to faith, Manuel II was able to say: Not to act "with *logos*" is contrary to God's nature.

In all honesty, one must observe that in the late Middle Ages we find trends in theology which would sunder this synthesis between the Greek spirit and the Christian spirit. In contrast with the so-called intellectualism of Augustine and Thomas, there arose with Duns Scotus a voluntarism which, in its later developments, led to the claim that we can only know God's *voluntas ordinata*. Beyond this is the realm of God's freedom, in virtue of which he could have done the opposite of everything he has actually done. This gives rise to positions which clearly approach those of Ibn Hazm and might even lead to the image of a capricious God, who is not even bound to truth and goodness. God's transcendence and otherness are so exalted that our reason, our sense of the true and good, are no longer an authentic mirror of God, whose deepest possibilities remain eternally unattainable and hidden behind his actual decisions. As opposed to this, the faith of the Church has always insisted that between God and us, between his eternal Creator Spirit and our created reason there exists a real analogy, in which - as the Fourth Lateran Council in 1215 stated - unlikeness remains infinitely greater than likeness, yet not to the point of abolishing analogy and its language. God does not become more divine when we push him away from us in a sheer, impenetrable voluntarism; rather, the truly divine God is the God who has revealed himself as *logos* and, as *logos*, has acted and continues to act lovingly on our behalf. Certainly, love, as Saint Paul says, "transcends" knowledge and is thereby capable of perceiving more than thought alone (cf. *Eph* 3:19); nonetheless it continues to be love of the God who is *Logos*. Consequently, Christian worship is, again to quote Paul - "λογικη λατρεία", worship in harmony with the eternal Word and with our reason (cf. *Rom* 12:1).²⁴

This inner rapprochement between Biblical faith and Greek philosophical inquiry was an event of decisive importance not only from the standpoint of the history of religions, but also from that of world history —it is an event which concerns us even today. Given this convergence, it is not surprising that Christianity, despite its origins and some significant developments in the East, finally took on its historically decisive character in Europe. We can also express this the other way around: this convergence, with the subsequent addition of the Roman heritage, created Europe and remains the foundation of what can rightly be called Europe.

The thesis that the critically purified Greek heritage forms an integral part of Christian faith has been countered by the call for a dehellenization of Christianity —a call which has more and more dominated theological discussions since the beginning of the modern age. Viewed more closely, three stages can be observed in the programme of dehellenization: although interconnected, they are clearly distinct from one another in their motivations and objectives.²⁵

Dehellenization first emerges in connection with the postulates of the Reformation in the sixteenth century. Looking at the tradition of scholastic theology, the Reformers thought they were confronted with a faith system totally conditioned by philosophy, that is to say an articulation of the faith based on an alien system of thought. As a result, faith no longer appeared as a living historical Word but as one element of an overarching philosophical

²⁴ On this matter I expressed myself in greater detail in my book *The Spirit of the Liturgy*, San Francisco 2000, pp. 44-50.

²⁵ Of the vast literature on the theme of dehellenization, I would like to mention above all: A. Grillmeier, "Hellenisierung-Judaisierung des Christentums als Deutepinzipien der Geschichte des kirchlichen Dogmas", in idem, *Mit ihm und in ihm. Christologische Forschungen und Perspektiven*, Freiburg 1975, pp. 423-488.



system. The principle of *sola scriptura*, on the other hand, sought faith in its pure, primordial form, as originally found in the biblical Word. Metaphysics appeared as a premise derived from another source, from which faith had to be liberated in order to become once more fully itself. When Kant stated that he needed to set thinking aside in order to make room for faith, he carried this programme forward with a radicalism that the Reformers could never have foreseen. He thus anchored faith exclusively in practical reason, denying it access to reality as a whole.

The liberal theology of the nineteenth and twentieth centuries ushered in a second stage in the process of dehellenization, with Adolf von Harnack as its outstanding representative. When I was a student, and in the early years of my teaching, this programme was highly influential in Catholic theology too. It took as its point of departure Pascal's distinction between the God of the philosophers and the God of Abraham, Isaac and Jacob. In my inaugural lecture at Bonn in 1959, I tried to address the issue,²⁶ and I do not intend to repeat here what I said on that occasion, but I would like to describe at least briefly what was new about this second stage of dehellenization. Harnack's central idea was to return simply to the man Jesus and to his simple message, underneath the accretions of theology and indeed of hellenization: this simple message was seen as the culmination of the religious development of humanity. Jesus was said to have put an end to worship in favour of morality. In the end he was presented as the father of a humanitarian moral message. Fundamentally, Harnack's goal was to bring Christianity back into harmony with modern reason, liberating it, that is to say, from seemingly philosophical and theological elements, such as faith in Christ's divinity and the triune God. In this sense, historical-critical exegesis of the New Testament, as he saw it, restored to theology its place within the university: theology, for Harnack, is something essentially historical and therefore strictly scientific. What it is able to say critically about Jesus is, so to speak, an expression of practical reason and consequently it can take its rightful place within the university. Behind this thinking lies the modern self-limitation of reason, classically expressed in Kant's "Critiques", but in the meantime further radicalized by the impact of the natural sciences. This modern concept of reason is based, to put it briefly, on a synthesis between Platonism (Cartesianism) and empiricism, a synthesis confirmed by the success of technology. On the one hand it presupposes the mathematical structure of matter, its intrinsic rationality, which makes it possible to understand how matter works and use it efficiently: this basic premise is, so to speak, the Platonic element in the modern understanding of nature. On the other hand, there is nature's capacity to be exploited for our purposes, and here only the possibility of verification or falsification through experimentation can yield decisive certainty. The weight between the two poles can, depending on the circumstances, shift from one side to the other. As strongly positivistic a thinker as J. Monod has declared himself a convinced Platonist/Cartesian.

This gives rise to two principles which are crucial for the issue we have raised. First, only the kind of certainty resulting from the interplay of mathematical and empirical elements can be considered scientific. Anything that would claim to be science must be measured against this criterion. Hence the human sciences, such as history, psychology, sociology and philosophy, attempt to conform themselves to this canon of scientificity. A second point, which is important for our reflections, is that by its very nature this method excludes the question of God, making it appear an unscientific or pre-scientific question. Consequently, we

²⁶ Newly published with commentary by Heino Sonnemans (ed.): *Joseph Ratzinger-Benedikt XVI, Der Gott des Glaubens und der Gott der Philosophen. Ein Beitrag zum Problem der theologia naturalis*, Johannes-Verlag Leutesdorf, 2nd revised edition, 2005.



are faced with a reduction of the radius of science and reason, one which needs to be questioned.

I will return to this problem later. In the meantime, it must be observed that from this standpoint any attempt to maintain theology's claim to be "scientific" would end up reducing Christianity to a mere fragment of its former self. But we must say more: if science as a whole is this and this alone, then it is man himself who ends up being reduced, for the specifically human questions about our origin and destiny, the questions raised by religion and ethics, then have no place within the purview of collective reason as defined by "science", so understood, and must thus be relegated to the realm of the subjective. The subject then decides, on the basis of his experiences, what he considers tenable in matters of religion, and the subjective "conscience" becomes the sole arbiter of what is ethical. In this way, though, ethics and religion lose their power to create a community and become a completely personal matter. This is a dangerous state of affairs for humanity, as we see from the disturbing pathologies of religion and reason which necessarily erupt when reason is so reduced that questions of religion and ethics no longer concern it. Attempts to construct an ethic from the rules of evolution or from psychology and sociology, end up being simply inadequate.

Before I draw the conclusions to which all this has been leading, I must briefly refer to the third stage of dehellenization, which is now in progress. In the light of our experience with cultural pluralism, it is often said nowadays that the synthesis with Hellenism achieved in the early Church was an initial inculturation which ought not to be binding on other cultures. The latter are said to have the right to return to the simple message of the New Testament prior to that inculturation, in order to inculturate it anew in their own particular milieux. This thesis is not simply false, but it is coarse and lacking in precision. The New Testament was written in Greek and bears the imprint of the Greek spirit, which had already come to maturity as the Old Testament developed. True, there are elements in the evolution of the early Church which do not have to be integrated into all cultures. Nonetheless, the fundamental decisions made about the relationship between faith and the use of human reason are part of the faith itself; they are developments consonant with the nature of faith itself.

And so I come to my conclusion. This attempt, painted with broad strokes, at a critique of modern reason from within has nothing to do with putting the clock back to the time before the Enlightenment and rejecting the insights of the modern age. The positive aspects of modernity are to be acknowledged unreservedly: we are all grateful for the marvellous possibilities that it has opened up for mankind and for the progress in humanity that has been granted to us. The scientific ethos, moreover, is —as you yourself mentioned, Magnificent Rector —the will to be obedient to the truth, and, as such, it embodies an attitude which belongs to the essential decisions of the Christian spirit. The intention here is not one of retrenchment or negative criticism, but of broadening our concept of reason and its application. While we rejoice in the new possibilities open to humanity, we also see the dangers arising from these possibilities and we must ask ourselves how we can overcome them. We will succeed in doing so only if reason and faith come together in a new way, if we overcome the self-imposed limitation of reason to the empirically falsifiable, and if we once more disclose its vast horizons. In this sense theology rightly belongs in the university and within the wide-ranging dialogue of sciences, not merely as a historical discipline and one of the human sciences, but precisely as theology, as inquiry into the rationality of faith.

Only thus do we become capable of that genuine dialogue of cultures and religions so urgently needed today. In the Western world it is widely held that only positivistic reason and the forms of philosophy based on it are universally valid. Yet the world's profoundly religious



cultures see this exclusion of the divine from the universality of reason as an attack on their most profound convictions. A reason which is deaf to the divine and which relegates religion into the realm of subcultures is incapable of entering into the dialogue of cultures. At the same time, as I have attempted to show, modern scientific reason with its intrinsically Platonic element bears within itself a question which points beyond itself and beyond the possibilities of its methodology. Modern scientific reason quite simply has to accept the rational structure of matter and the correspondence between our spirit and the prevailing rational structures of nature as a given, on which its methodology has to be based. Yet the question why this has to be so is a real question, and one which has to be remanded by the natural sciences to other modes and planes of thought - to philosophy and theology. For philosophy and, albeit in a different way, for theology, listening to the great experiences and insights of the religious traditions of humanity, and those of the Christian faith in particular, is a source of knowledge, and to ignore it would be an unacceptable restriction of our listening and responding. Here I am reminded of something Socrates said to Phaedo. In their earlier conversations, many false philosophical opinions had been raised, and so Socrates says: "It would be easily understandable if someone became so annoyed at all these false notions that for the rest of his life he despised and mocked all talk about being—but in this way he would be deprived of the truth of existence and would suffer a great loss".²⁷ [13] The West has long been endangered by this aversion to the questions which underlie its rationality, and can only suffer great harm thereby. The courage to engage the whole breadth of reason, and not the denial of its grandeur—this is the programme with which a theology grounded in Biblical faith enters into the debates of our time. "Not to act reasonably, not to act with *logos*, is contrary to the nature of God", said Manuel II, according to his Christian understanding of God, in response to his Persian interlocutor. It is to this great *logos*, to this breadth of reason, that we invite our partners in the dialogue of cultures. To rediscover it constantly is the great task of the university.

2. Lección magistral en el Aula Magna de la Universidad de Ratisbona, 12 de septiembre de 2006. Versión en español²⁸

VIAJE APOSTÓLICO DE SU SANTIDAD BENEDICTO XVI A MUNICH, ALTÖTTING Y RATISBONA (9-14 DE SEPTIEMBRE DE 2006)

ENCUENTRO CON EL MUNDO DE LA CULTURA

DISCURSO DEL SANTO PADRE

Universidad de Ratisbona

Martes 12 de septiembre de 2006

Fe, razón y universidad. Recuerdos y reflexiones

Eminencias;

²⁷ Cf. 90 c-d. For this text, cf. also R. Guardini, *Der Tod des Sokrates*, 5th edition, Mainz-Paderborn 1987, pp. 218-221.

²⁸ Negrita y cursiva añadidas para resaltar los párrafos objeto de la reciente controversia.



rectores magníficos;

excelencias;

ilustres señores; amables señoras:

Para mí es un momento emocionante encontrarme de nuevo en esta universidad y poder impartir una vez más una lección magistral. A la vez, mi pensamiento vuelve a aquellos años en los que, tras un hermoso período en el Instituto superior de Freising, inicié mi actividad de profesor académico en la universidad de Bonn. Era el año 1959, cuando la antigua universidad todavía tenía profesores ordinarios. Para las cátedras no existían ni asistentes ni dactilógrafos, pero en compensación había un contacto muy directo con los alumnos y sobre todo entre los profesores. Nos reuníamos antes y después de las clases en las salas de los profesores. Los contactos con los historiadores, los filósofos, los filólogos y naturalmente también entre las dos facultades teológicas eran muy estrechos. Una vez cada semestre había un *dies academicus*, en el que los profesores de todas las facultades se presentaban ante los estudiantes de toda la universidad, haciendo así posible una experiencia de *universitas* —algo a lo que hace poco también ha aludido usted, señor rector—; es decir, la experiencia de que nosotros, a pesar de todas las especializaciones, que a veces nos impiden comunicarnos entre nosotros, formamos un todo y trabajamos en el todo de la única razón con sus diferentes dimensiones, colaborando así también en la responsabilidad común por el recto uso de la razón. Se trataba de una experiencia viva.

Sin duda, la universidad también se sentía orgullosa de sus dos facultades teológicas. Estaba claro que también ellas, interrogándose sobre la racionalidad de la fe, realizan un trabajo que necesariamente forma parte del "todo" de la *universitas scientiarum*, aunque no todos podían compartir la fe, por cuya correlación con la razón común se esfuerzan los teólogos. Esta cohesión interior en el cosmos de la razón no se alteró ni siquiera cuando, en cierta ocasión, se supo que uno de los profesores había dicho que en nuestra universidad había algo extraño: dos facultades que se ocupaban de algo que no existía, de Dios. En el conjunto de la universidad existía la convicción, que nadie ponía en discusión, de que incluso frente a un escepticismo tan radical seguía siendo necesario y razonable interrogarse sobre Dios por medio de la razón y que se debía hacer en el contexto de la tradición de la fe cristiana.

Recordé todo esto recientemente cuando leí la parte editada por el profesor Theodore Khoury (Münster) del diálogo que el docto emperador bizantino Manuel II Paleólogo, tal vez en los cuarteles de invierno del año 1391 en Ankara, mantuvo con un persa culto sobre el cristianismo y el islam, y sobre la verdad de ambos. Probablemente fue el mismo emperador quien anotó, durante el asedio de Constantinopla entre 1394 y 1402, ese diálogo. Así se explica que sus razonamientos se recojan mucho más detalladamente que las respuestas de su interlocutor persa. El diálogo se extiende a todo el ámbito de las estructuras de la fe contenidas en la Biblia y en el Corán, y se detiene sobre todo en la imagen de Dios y del hombre, pero necesariamente también en la relación entre las "tres Leyes", como se decía, o tres "órdenes de vida": Antiguo Testamento, Nuevo Testamento y Corán. No quiero hablar ahora de eso en este discurso; sólo quisiera aludir a un aspecto —más bien marginal en la estructura de todo el diálogo— que, en el contexto del tema "fe y razón" me ha fascinado y que servirá como punto de partida para mis reflexiones sobre este tema.

En el séptimo coloquio (διάλεξις, controversia) editado por el profesor Khoury, el emperador toca el tema de la "yihad", la guerra santa. Seguramente el emperador sabía que en la sura 2, 256 está escrito: "Ninguna constricción en las cosas de fe". Según dicen



los expertos, es una de las *suras* del período inicial, en el que Mahoma mismo aún no tenía poder y estaba amenazado. Pero, naturalmente, el emperador conocía también las disposiciones, desarrolladas sucesivamente y fijadas en el Corán, acerca de la guerra santa.

Sin detenerse en detalles, como la diferencia de trato entre los que poseen el "Libro" y los "incrédulos", con una brusquedad que nos sorprende, se dirige a su interlocutor simplemente con la pregunta central sobre la relación entre religión y violencia en general, diciendo: "*Muéstrame también lo que Mahoma ha traído de nuevo, y encontrarás solamente cosas malas e inhumanas, como su directriz de difundir por medio de la espada la fe que predicaba*".

El emperador, después de pronunciarse de un modo tan duro, explica luego minuciosamente las razones por las cuales la difusión de la fe mediante la violencia es algo irracional. La violencia está en contraste con la naturaleza de Dios y la naturaleza del alma.

Dios no se complace con la sangre [—dice—]; no actuar según la razón (σὺν λόγῳ) es contrario a la naturaleza de Dios. La fe es fruto del alma, no del cuerpo. Por tanto, quien quiere llevar a otra persona a la fe necesita la capacidad de hablar bien y de razonar correctamente, y no recurrir a la violencia ni a las amenazas. [...] Para convencer a un alma razonable no hay que recurrir al propio brazo ni a instrumentos contundentes ni a ningún otro medio con el que se pueda amenazar de muerte a una persona.

En esta argumentación contra la conversión mediante la violencia, la afirmación decisiva es: no actuar según la razón es contrario a la naturaleza de Dios. El editor, Theodore Khoury, comenta: para el emperador, como bizantino educado en la filosofía griega, esta afirmación es evidente. En cambio, para la doctrina musulmana, Dios es absolutamente trascendente. Su voluntad no está vinculada a ninguna de nuestras categorías, ni siquiera a la de la racionalidad. En este contexto Khoury cita una obra del conocido islamista francés R. Arnaldez, quien observa que Ibn Hazm llega a decir que Dios no estaría vinculado ni siquiera por su misma palabra y que nada le obligaría a revelarnos la verdad. Si fuese su voluntad, el hombre debería practicar incluso la idolatría.

Aquí se abre, en la comprensión de Dios y por tanto en la realización concreta de la religión, un dilema que hoy nos plantea un desafío muy directo. La convicción de que actuar contra la razón está en contradicción con la naturaleza de Dios, ¿es solamente un pensamiento griego o vale siempre y por sí mismo? Pienso que en este punto se manifiesta la profunda concordancia entre lo que es griego en el mejor sentido y lo que es fe en Dios según la Biblia.

Modificando el primer versículo del libro del Génesis, el primer versículo de toda la sagrada Escritura, san Juan comenzó el prólogo de su Evangelio con las palabras: "En el principio existía el λόγος". Esta es exactamente la palabra que usa el emperador: Dios actúa σὺν λόγῳ, *con logos*. *Logos* significa tanto razón como palabra, una razón que es creadora y capaz de comunicarse, pero precisamente como razón. Así san Juan nos dio la palabra conclusiva sobre el concepto bíblico de Dios, la palabra en la que todos los caminos a menudo arduos y tortuosos de la fe bíblica alcanzan su meta, encuentran su síntesis.

En el principio existía el *logos*, y el *logos* es Dios, nos dice el evangelista. El encuentro entre el mensaje bíblico y el pensamiento griego no era una simple casualidad. La visión de



san Pablo, ante quien se habían cerrado los caminos de Asia y que en sueños vio un macedonio que le suplicaba: "Pasa a Macedonia y ayúdanos" (cf. *Hch* 16, 6-10), puede interpretarse como una "condensación" de la necesidad intrínseca de un acercamiento entre la fe bíblica y la filosofía griega.

En realidad, este acercamiento ya había comenzado desde hacía mucho tiempo. Ya el nombre misterioso de Dios, pronunciado desde la zarza ardiente, que distingue a este Dios del conjunto de las divinidades con múltiples nombres afirmando sólo su "Yo soy", su ser, en comparación con el mito es una respuesta con la que está en íntima analogía el intento de Sócrates de vencer y superar al mito mismo. El proceso iniciado junto a la zarza alcanza, dentro del Antiguo Testamento, una nueva madurez durante el destierro, donde el Dios de Israel, entonces privado de la tierra y del culto, se anuncia como el Dios del cielo y de la tierra, presentándose con una simple fórmula que prolonga las palabras de la zarza: "Yo soy".

Juntamente con este nuevo conocimiento de Dios se da una especie de ilustración, que se expresa drásticamente con la burla de las divinidades que no son sino obra de las manos del hombre (cf. *Sal* 115). De este modo, a pesar de toda la dureza del desacuerdo con los soberanos helenísticos, que querían obtener con la fuerza la adecuación al estilo de vida griego y a su culto idolátrico, la fe bíblica, durante la época helenística, salía interiormente al encuentro de lo mejor del pensamiento griego, hasta llegar a un contacto recíproco que después se dio especialmente en la literatura sapiencial tardía.

Hoy sabemos que la traducción griega del Antiguo Testamento, realizada en Alejandría —la Biblia de los "Setenta"—, es algo más que una simple traducción del texto hebreo (sobre la cual habría que dar quizá un juicio poco positivo): en efecto, es un testimonio textual en sí mismo y un importante paso específico de la historia de la Revelación, en el cual se realizó este encuentro de un modo que tuvo un significado decisivo para el nacimiento del cristianismo y su divulgación. En el fondo, se trata del encuentro entre fe y razón, entre auténtica ilustración y religión. Partiendo verdaderamente de la íntima naturaleza de la fe cristiana y, al mismo tiempo, de la naturaleza del pensamiento griego ya fundido con la fe, Manuel II podía decir: No actuar "con el *logos*" es contrario a la naturaleza de Dios.

Por honradez, en este punto es preciso anotar que, en la tardía Edad Media, en la teología se desarrollaron tendencias que rompen esta síntesis entre espíritu griego y espíritu cristiano. En contraposición al así llamado intelectualismo agustiniano y tomista, con Juan Duns Escoto comenzó un planteamiento voluntarista que, tras sucesivos desarrollos, llevó al final a la afirmación de que sólo conoceríamos de Dios la *voluntas ordinata*. Más allá de esta existiría la libertad de Dios, en virtud de la cual él habría podido crear y hacer también lo contrario de todo lo que efectivamente ha hecho.

Aquí se perfilan posiciones que, sin lugar a dudas, pueden acercarse a las de Ibn Hazm y podrían llevar incluso a la imagen de un Dios arbitrario, que no está vinculado ni siquiera a la verdad y al bien. La trascendencia y la diversidad de Dios se acentúan de una manera tan exagerada, que incluso nuestra razón, nuestro sentido de la verdad y del bien dejan de ser un auténtico espejo de Dios, cuyas posibilidades abismales permanecen para nosotros eternamente inalcanzables y escondidas tras sus decisiones efectivas.

En contraposición a esa visión, la fe de la Iglesia se ha atenido siempre a la convicción de que entre Dios y nosotros, entre su eterno Espíritu creador y nuestra razón creada, existe una verdadera analogía, en la que ciertamente —como dice el IV concilio de Letrán, en el año 1215— las diferencias son infinitamente más grandes que las semejanzas, pero a pesar de ello



no llegan a abolir la analogía y su lenguaje. Dios no se hace más divino por el hecho de que lo alejemos de nosotros con un voluntarismo puro e impenetrable; el Dios verdaderamente divino es el Dios que se ha manifestado como *logos* y ha actuado y actúa como *logos* lleno de amor por nosotros. Ciertamente el amor, como dice san Pablo, "rebas" el conocimiento y por eso es capaz de percibir más que el simple pensamiento (cf. *Ef* 3, 19); sin embargo, sigue siendo el amor del Dios-*Logos*, por lo cual el *λατρεία*, un culto que el culto cristiano, como dice también san Pablo, es *λογική* concuerda con el Verbo eterno y con nuestra razón (cf. *Rm* 12, 1).

Este acercamiento interior recíproco, que se ha dado entre la fe bíblica y el planteamiento filosófico del pensamiento griego, es un dato de importancia decisiva no sólo desde el punto de vista de la historia de las religiones, sino también desde el de la historia universal, un dato que se nos impone también hoy. Teniendo en cuenta este encuentro, no es sorprendente que el cristianismo, a pesar de su origen y de cierto importante desarrollo en Oriente, haya encontrado por fin su huella históricamente decisiva en Europa. Podemos expresarlo también al contrario: este encuentro, al que se une sucesivamente el patrimonio de Roma, creó a Europa y permanece como fundamento de lo que, con razón, se puede llamar Europa.

A la tesis según la cual el patrimonio griego, críticamente purificado, forma parte integrante de la fe cristiana se opone la pretensión de la deshelenización del cristianismo, pretensión que desde el inicio de la época moderna domina cada vez más la investigación teológica. Si se analiza con esmero, se pueden observar tres oleadas en el programa de la deshelenización: aunque están vinculadas entre sí, son claramente distintas la una de la otra en sus motivaciones y en sus objetivos.

La deshelenización surge al inicio en conexión con los postulados de la Reforma del siglo XVI. Considerando la tradición de las escuelas teológicas, los reformadores se veían ante una sistematización de la fe condicionada totalmente por la filosofía, es decir, ante una determinación de la fe desde el exterior en virtud de una manera de pensar que no derivaba de ella. Así la fe ya no aparecía como palabra histórica viva, sino como un elemento insertado en la estructura de un sistema filosófico.

La *sola Scriptura*, en cambio, busca la forma pura primordial de la fe, tal como está presente originariamente en la Palabra bíblica. La metafísica se presenta como un presupuesto que deriva de otra fuente, de la que es preciso liberar la fe para que vuelva a ser totalmente lo que era. Con su afirmación de que había tenido que renunciar a pensar para dejar espacio a la fe, Kant actuó según este programa con un radicalismo que los reformadores no pudieron prever. De este modo, ancló la fe exclusivamente en la razón práctica, negándole el acceso a toda la realidad.

La teología liberal de los siglos XIX y XX aportó una segunda oleada en el programa de la deshelenización; su representante más destacado es Adolf von Harnack. En mis años de estudio y en los primeros años de mi actividad académica, este programa ejercía un gran influjo también en la teología católica. Como punto de partida se utilizaba la distinción que Pascal hizo entre el Dios de los filósofos y el Dios de Abraham, Isaac y Jacob. En mi discurso inaugural en Bonn, en 1959, traté de afrontar este asunto y no quiero repetir aquí todo lo que dije en aquella ocasión, pero me gustaría tratar de poner de relieve, al menos brevemente, la novedad que caracterizaba esta segunda oleada de deshelenización con respecto a la primera.

La idea central de Harnack era sencillamente volver al hombre Jesús y a su mensaje fundamental, anterior a todas las elucubraciones de la teología y, precisamente, también antes



de las helenizaciones: este mensaje fundamental constituiría la verdadera culminación del desarrollo religioso de la humanidad. Jesús habría acabado con el culto sustituyéndolo con la moral. En definitiva, se presentaba a Jesús como padre de un mensaje moral humanitario.

El objetivo de Harnack, en el fondo, era hacer que el cristianismo estuviera en armonía con la razón moderna, precisamente librándolo de elementos aparentemente filosóficos y teológicos, como por ejemplo la fe en la divinidad de Cristo y en la trinidad de Dios. En este sentido, la exégesis histórico-crítica del Nuevo Testamento, en su visión, volvió a situar la teología en el cosmos de la universidad: para Harnack, la teología es algo esencialmente histórico y, por tanto, estrictamente científico. Lo que investiga sobre Jesús mediante la crítica es, por decirlo así, expresión de la razón práctica y en consecuencia también se puede sostener en el conjunto de la universidad.

En el trasfondo subyace la autolimitación moderna de la razón, expresada de un modo clásico en las "críticas" de Kant, pero mientras tanto radicalizada ulteriormente por el pensamiento de las ciencias naturales. Este concepto moderno de la razón se basa, por decirlo brevemente, en una síntesis entre platonismo (cartesianismo) y empirismo, confirmada por el éxito de la técnica.

Por una parte, se presupone la estructura matemática de la materia, por decirlo así, su racionalidad intrínseca, que hace posible comprenderla y utilizarla en su eficacia práctica: este presupuesto de fondo es, por decirlo así, el elemento platónico en el concepto moderno de la naturaleza. Por otra, se trata de la posibilidad de explotar la naturaleza para nuestros propósitos, y en este caso sólo la posibilidad de controlar la verdad o la falsedad a través de la experimentación puede llevar a la certeza decisiva. El peso entre los dos polos, dependiendo de las circunstancias, puede estar más en uno que en otro. Un pensador tan fuertemente positivista como J. Monod se declaró platónico convencido.

Esto implica dos orientaciones fundamentales para nuestra cuestión. Sólo el tipo de certeza que deriva de la sinergia de matemática y método empírico puede considerarse científica. Lo que pretenda ser ciencia tiene que confrontarse con este criterio. De este modo, también las ciencias referidas al hombre, como la historia, la psicología, la sociología y la filosofía, trataban de acercarse a este canon de valor científico. Por lo demás, para nuestras reflexiones es importante constatar que el método como tal excluye el problema de Dios, presentándolo como un problema a-científico o pre-científico. Pero así nos encontramos ante una reducción del ámbito de la ciencia y de la razón que es preciso poner en discusión.

Volveré más tarde sobre este asunto. Por el momento basta tener presente que en un intento, a la luz de esta perspectiva, de conservar a la teología el carácter de disciplina "científica", del cristianismo no quedaría más que un miserable fragmento. Pero debemos decir más: si la ciencia en su conjunto es sólo esto, entonces el hombre mismo sufriría una reducción, pues los interrogantes propiamente humanos, es decir, "de dónde" viene y "a dónde" va, los interrogantes de la religión y de la ética, no pueden encontrar lugar en el espacio de la razón común descrita por la "ciencia" entendida de este modo y tienen que desplazarse al ámbito de lo subjetivo. El sujeto, basándose en su experiencia, decide lo que considera sostenible en el ámbito religioso, y la "conciencia" subjetiva se convierte, en definitiva, en la única instancia ética.

Sin embargo, de este modo la ética y la religión pierden su poder de crear una comunidad y se convierten en un asunto totalmente personal. La situación que se crea es peligrosa para la humanidad, como se puede constatar en las patologías que amenazan a la religión y la razón,



patologías que necesariamente deben explotar cuando la razón se reduce hasta tal punto que las cuestiones de la religión y la ética ya no le interesan. Lo que queda de esos intentos de construir una ética partiendo de las reglas de la evolución, de la psicología o de la sociología, es simplemente insuficiente.

Antes de llegar a las conclusiones a las que lleva todo este razonamiento, quiero referirme brevemente a la tercera oleada de la deshelenización, que se está difundiendo actualmente. Teniendo en cuenta el encuentro entre múltiples culturas, se suele decir hoy que la síntesis con el helenismo, realizada en la Iglesia antigua, fue una primera inculturación, que no debería ser vinculante para las demás culturas. Estas deberían tener derecho a volver atrás hasta el punto anterior a esa inculturación, para descubrir el mensaje fundamental del Nuevo Testamento e inculturarlo de nuevo en sus ambientes particulares.

Esta tesis no está totalmente equivocada, pero es torpe e imprecisa. En efecto, el Nuevo Testamento fue escrito en griego e implica el contacto con el espíritu griego, un contacto que había madurado en el desarrollo precedente del Antiguo Testamento. Ciertamente, en el proceso de formación de la Iglesia antigua hay elementos que no deben integrarse en todas las culturas. Sin embargo, las decisiones fundamentales que atañen precisamente a la relación de la fe con la búsqueda de la razón humana forman parte de la fe misma y son sus desarrollos, acordes con su naturaleza.

Así llego a la conclusión. Este intento, realizado sólo a grandes rasgos, de crítica de la razón moderna desde su interior, de ninguna manera incluye la opinión de que hay que regresar al período anterior a la Ilustración, rechazando las convicciones de la época moderna. Se debe reconocer sin reservas lo que tiene de positivo el desarrollo moderno del espíritu: todos nos sentimos agradecidos por las maravillosas posibilidades que ha abierto al hombre y por los progresos que se han logrado en el campo humano.

Por lo demás, la ética de la investigación científica —como ha aludido usted, rector magnífico—, debe implicar una voluntad de obediencia a la verdad y, por tanto, debe ser expresión de una actitud que forma parte de las decisiones esenciales del espíritu cristiano. Por consiguiente, nuestra intención no es retirarnos o hacer una crítica negativa, sino ampliar nuestro concepto de razón y de su uso. Porque, mientras nos alegramos por las nuevas posibilidades abiertas a la humanidad, también vemos los peligros que emergen de estas posibilidades y debemos preguntarnos cómo podemos evitarlos. Sólo lo lograremos si la razón y la fe se vuelven a encontrar unidas de un modo nuevo, si superamos la limitación, autodecretada, de la razón a lo que se puede verificar con la experimentación, y le abrimos nuevamente toda su amplitud. En este sentido, la teología, no sólo como disciplina histórica y ciencia humana, sino como teología auténtica, es decir, como ciencia que se interroga sobre la razón de la fe, debe encontrar espacio en la universidad y en el amplio diálogo de las ciencias.

Sólo así se puede entablar un auténtico diálogo entre las culturas y las religiones, un diálogo que necesitamos con urgencia. En el mundo occidental está muy difundida la opinión según la cual sólo la razón positivista y las formas de la filosofía derivadas de ella son universales. Pero las culturas profundamente religiosas del mundo consideran que precisamente esta exclusión de lo divino de la universalidad de la razón constituye un ataque a sus convicciones más íntimas. Una razón que sea sorda a lo divino y que relegue la religión al ámbito de las subculturas, es incapaz de entrar en el diálogo de las culturas. Con todo, como he tratado de demostrar, la razón moderna propia de las ciencias naturales, con su elemento platónico intrínseco, conlleva un interrogante que la trasciende, como trasciende las posibilidades de su método.



La razón moderna tiene que aceptar sencillamente la estructura racional de la materia y la correspondencia entre nuestro espíritu y las estructuras racionales que actúan en la naturaleza como un dato de hecho, en el que se basa su método. Pero de hecho se plantea la pregunta sobre el porqué de este dato, y las ciencias naturales deben dejar que respondan a ella otros niveles y otros modos de pensar, es decir, la filosofía y la teología.

Para la filosofía y, de modo diferente, para la teología, escuchar las grandes experiencias y convicciones de las tradiciones religiosas de la humanidad, especialmente las de la fe cristiana, constituye una fuente de conocimiento; no aceptar esta fuente de conocimiento sería una grave limitación de nuestra escucha y nuestra respuesta.

Aquí me vienen a la mente unas palabras que Sócrates dijo a Fedón. En los diálogos anteriores se habían referido muchas opiniones filosóficas erróneas; y entonces Sócrates dice: "Sería fácilmente comprensible que alguien, a quien le molestaran todas estas opiniones erróneas, desdeñara durante el resto de su vida y se burlara de toda conversación sobre el ser; pero de esta forma renunciaría a la verdad de la existencia y sufriría una gran pérdida".

Occidente, desde hace mucho, está amenazado por esta aversión contra los interrogantes fundamentales de su razón, y así sólo puede sufrir una gran pérdida. La valentía para abrirse a la amplitud de la razón, y no la negación de su grandeza, es el programa con el que una teología comprometida en la reflexión sobre la fe bíblica entra en el debate de nuestro tiempo. "No actuar según la razón, no actuar con el *logos*, es contrario a la naturaleza de Dios", dijo Manuel II, partiendo de su imagen cristiana de Dios, respondiendo a su interlocutor persa. En el diálogo de las culturas invitamos a nuestros interlocutores a este gran *logos*, a esta amplitud de la razón. Redescubrirla constantemente nosotros mismos es la gran tarea de la universidad.

NOTA

El Santo Padre desea publicar más adelante una redacción del mismo enriquecida con notas. Por tanto, la actual debe considerarse provisional

3. Discurso del Papa a exponentes islámicos y a embajadores de países de mayoría islámica²⁹

Publicamos el discurso que dirigió Benedicto XVI este lunes al recibir en la residencia pontificia de Castel Gandolfo a los exponentes de las comunidades musulmanas en Italia y a los embajadores de los países de mayoría islámica acreditados ante la Santa Sede. En el encuentro participó el cardenal Paul Poupard, presidente del Consejo Pontificio para el Diálogo Interreligioso.

Señor cardenal,

señoras y señores embajadores,

²⁹ Traducción del original francés distribuida por la Santa Sede © Copyright 2006 - Libreria Editrice Vaticana. *Zenit.org*, Castelgandolfo, 25 septiembre 2006.



queridos amigos musulmanes:

Con mucho gusto os doy la bienvenida en este encuentro que he deseado con el objetivo de consolidar los lazos de amistad y de solidaridad entre la Santa Sede y a las comunidades musulmanas del mundo. Doy las gracias al señor cardenal Paul Poupard, presidente del Consejo Pontificio para el Diálogo Interreligioso, por las palabras que me acaba de dirigir, así como a todos vosotros por haber respondido a mi invitación.

Las circunstancias que han suscitado nuestro encuentro son bien conocidas. Ya he tenido la oportunidad de hablar de ello en la semana pasada. En este contexto particular, quisiera hoy volver a expresar toda la estima y el profundo respeto que siento por los creyentes musulmanes, recordando las afirmaciones del Concilio Vaticano II que para la Iglesia católica constituyen la “*Charta Magna*” del diálogo islámico-cristiano:

La Iglesia mira también con aprecio a los musulmanes que adoran al único Dios, viviente y subsistente, misericordioso y todo poderoso, Creador del cielo y de la tierra, que habló a los hombres, a cuyos ocultos designios procuran someterse con toda el alma como se sometió a Dios Abraham, a quien la fe islámica mira con complacencia³⁰.

Situándome con decisión en esta perspectiva, desde el inicio de mi pontificado he tenido la ocasión de manifestar mi deseo de seguir estableciendo puentes de amistad con los seguidores de todas las religiones, manifestando particularmente mi aprecio por el crecimiento del diálogo entre musulmanes y cristianos³¹.

Como subrayé en Colonia, el año pasado, “el diálogo interreligioso e intercultural entre cristianos y musulmanes no puede reducirse a una opción temporánea. En efecto, es una necesidad vital, de la cual depende en gran parte nuestro futuro”³².

En un mundo caracterizado por el relativismo y que con demasiada frecuencia excluye la trascendencia de la universalidad de la razón necesitamos imperativamente un auténtico diálogo entre las religiones y entre las culturas capaz de ayudarnos a superar juntos todas las tensiones, con un espíritu de colaboración fecunda.

Continuando la obra emprendida por mi predecesor, el Papa Juan Pablo II, deseo por tanto vivamente que las relaciones de confianza, que se han desarrollado entre cristianos y musulmanes desde hace numerosos años, no sólo continúen, sino que se desarrollen en un espíritu de diálogo sincero y respetuoso, fundado en un conocimiento recíproco cada vez más verdadero que, con alegría, reconoce los valores religiosos que tenemos en común y que, con lealtad, respeta las diferencias.

El diálogo interreligioso e intercultural es una necesidad para construir juntos el mundo de paz y de fraternidad ardientemente deseado por todos los hombres de buena voluntad. En este sentido, nuestros contemporáneos esperan de nosotros un testimonio elocuente para mostrar a todos el valor de la dimensión religiosa de la existencia.

Fieles a las enseñanzas de sus propias tradiciones religiosas, cristianos y musulmanes tienen que aprender a trabajar juntos, como ya sucede con diversas experiencias comunes, para evitar toda forma de intolerancia y oponerse a toda manifestación de violencia; y

³⁰ Declaración “*Nostra Aetate*”, n.3

³¹ Cf. Discurso a los representantes de las iglesias y comunidades cristianas y de otras religiones no cristianas, 25 de abril de 2005.

³² Discurso a los representantes de algunas comunidades musulmanas, 20 de agosto de 2005



nosotros, autoridades religiosas y responsables políticos tenemos, que guiarles y alentarles en esta dirección. En efecto,

si en el transcurso de los siglos surgieron no pocas desavenencias y enemistades entre cristianos y musulmanes, el Sagrado Concilio exhorta a todos a que, olvidando lo pasado, procuren y promuevan unidos la justicia social, los bienes morales, la paz y la libertad para todos los hombres³³.

Por tanto, las lecciones del pasado tienen que ayudarnos a buscar caminos de reconciliación para vivir en el respeto de la identidad y de la libertad de cada quien, de cara a una colaboración fecunda al servicio de toda la humanidad. Como declaraba el Papa Juan Pablo II en su memorable discurso a los jóvenes en Casablanca (Marruecos), “el respeto y el diálogo exigen la reciprocidad en todos los campos, sobre todo en lo que afecta a las libertades fundamentales y más en particular a la libertad religiosa. Favorecen la paz y el entendimiento entre los pueblos” (n. 5).

Queridos amigos: estoy profundamente convencido de que, en la situación que hoy atraviesa el mundo, es un imperativo el que cristianos y musulmanes se comprometan juntos para afrontar los nuevos desafíos que se plantean a la humanidad, en particular, los que afectan a la defensa y a la promoción de la dignidad del ser humano, así como a los derechos que de ella se derivan. Cuando aumentan las amenazas contra el hombre y la paz, cristianos y musulmanes manifiestan su obediencia al Creador, que quiere que todos vivan con la dignidad que les ha otorgado, reconociendo el carácter central de la persona y trabajando con perseverancia para que su vida siempre sea respetada.

Queridos amigos: deseo de todo corazón que Dios misericordioso guíe nuestros pasos por los caminos de una comprensión recíproca cada vez más verdadera. En el momento en el que los musulmanes comienzan el itinerario espiritual de Ramadán, les hago llegar mis mejores deseos, esperando que el Todopoderoso les conceda una vida serena y tranquila. ¡Que el Dios de la paz os llene con la abundancia de sus bendiciones, al igual que a las comunidades que vosotros representáis!

4. “Benedicto XVI visitará Turquía del 28 de noviembre al 1 de diciembre, según confirma este lunes la Santa Sede”, 16 de octubre de 2006³⁴

Benedicto XVI visitará Turquía del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2006, según ha confirmado este lunes la Oficina de Prensa de la Santa Sede.

Un comunicado explica que el viaje tiene lugar como respuesta a la invitación del presidente de la República Turca, Ahmet Necdet Sezer.

El Papa aterrizará procedente de Roma en la capital, Ankara el 28 de noviembre.

Al día siguiente, visitará Esmirna (o İzmir), la tercera ciudad más grande del país, conocida como “La perla del Egeo”; y Éfeso, ciudad en la que vivió y estuvo cautivo san Pablo de Tarso, así como san Juan, el evangelista, acompañado, según la tradición por la Virgen María.

³³ Declaración “*Nostra Aetate*”, n.3

³⁴ <http://www.zenit.org>, Ciudad del Vaticano, lunes, 16 octubre 2006.



Ese mismo día llegará a Estambul, la antigua Constantinopla, donde permanecerá hasta el 1 de diciembre. De este modo, el pontífice cumplirá con el objetivo original de su viaje: responder a la invitación del patriarca ecuménico Bartolomé I para participar en la fiesta del patrono de ese patriarcado, San Andrés, que se celebra el 30 de noviembre.

Benedicto XVI, como ha explicado desde el inicio de su pontificado, tiene entre sus prioridades la promoción del diálogo ecuménico.

Según ha declarado en días pasados a *Zenit* el vicario apostólico de Anatolia, el obispo Luigi Padovese, la visita podría ser una ocasión insustituible para hacer un discurso claro sobre las relaciones entre Islam y cristianismo.

La Santa Sede sólo ha publicado las etapas del viaje. Más tarde se publicará el programa detallado.

Turquía es una república democrática, laica y constitucional, cuyo sistema político fue establecido en 1923. De sus más 70 millones de habitantes, el 99% son musulmanes, en su mayoría sunnís. Los católicos son el 0,05%.

5. Declaración del cardenal Bertone, nuevo secretario de Estado, sobre las reacciones islámicas al discurso pronunciado por Benedicto XVI en Ratisbona³⁵

A raíz de las reacciones musulmanas ante algunos pasajes del discurso del Papa Benedicto XVI en la Universidad de Ratisbona, el cardenal Tarcisio Bertone, secretario de Estado, ha publicado este sábado la declaración siguiente:

La posición del Papa sobre el Islam está sin lugar a dudas expresada en el documento del Concilio Vaticano II *Nostra Aetate*:

La Iglesia mira con aprecio a los musulmanes que adoran al único Dios, viviente y subsistente, misericordioso y todo poderoso, Creador del cielo y de la tierra, que habló a los hombres, a cuyos ocultos designios procuran someterse con toda el alma como se sometió a Dios Abraham, a quien la fe islámica mira con complacencia. Veneran a Jesús como profeta, aunque no lo reconocen como Dios; honran a María, su Madre virginal, y a veces también la invocan devotamente. Esperan, además, el día del juicio, cuando Dios remunerará a todos los hombres resucitados. Por ello, aprecian además el día del juicio, cuando Dios remunerará a todos los hombres resucitados. Por tanto, aprecian la vida moral, y honran a Dios sobre todo con la oración, las limosnas y el ayuno³⁶.

La opción del Papa a favor del diálogo interreligioso e intercultural es asimismo inequívoca. En el encuentro con los representantes de algunas comunidades musulmanas en Colonia, el 20 de agosto de 2005, dijo que este diálogo entre cristianos y musulmanes “no puede reducirse a una opción temporal”, añadiendo: “Las lecciones del pasado tienen que servirnos para evitar que se repitan los mismos errores. Queremos buscar los caminos de la reconciliación y aprender a vivir respetando la identidad del otro”.

³⁵ Traducción del original italiano realizada por *Zenit*, Ciudad del Vaticano, sábado, 16 septiembre 2006, en <http://www.zenit.org>.

³⁶ Declaración del Concilio Vaticano II *Nostra Aetate* nº 3.



Por lo que se refiere al juicio del emperador bizantino Manuel II Paleólogo, citado por él en el discurso de Ratisbona, el Santo Padre no pretendía ni pretende de ningún modo asumirlo, sólo lo ha utilizado como una oportunidad para desarrollar en un contexto académico y según resulta de una atenta lectura del texto, algunas reflexiones sobre el tema de la relación entre religión y violencia en general y concluir con **un claro y radical rechazo de la motivación religiosa de la violencia, independientemente de donde proceda**. Vale la pena recordar lo que el mismo Benedicto XVI afirmó recientemente en el mensaje conmemorativo del vigésimo aniversario del encuentro interreligioso de oración por la paz convocado por su predecesor Juan Pablo II en Asís, en octubre de 1986:

Las manifestaciones de violencia no pueden atribuirse a la religión en cuanto tal, sino a los límites culturales con las que se vive y desarrolla en el tiempo... De hecho, testimonios del íntimo lazo que se da entre la relación con Dios y la ética del amor se registran en todas las grandes tradiciones religiosas.

Por tanto, el Santo Padre está profundamente apenado por el hecho de que algunos pasajes de su discurso hayan podido parecer ofensivos para la sensibilidad de creyentes musulmanes y hayan sido interpretados de una manera que no corresponde de ninguna manera a sus intenciones. Por otra parte, ante la ferviente religiosidad de los creyentes musulmanes ha advertido a la cultura occidental secularizada para que evite “el desprecio de Dios y el cinismo que considera la ridiculización de lo sagrado como un derecho de la libertad”.

Al confirmar su respeto y estima por quienes profesan el Islam, el Papa desea que se les ayude a comprender en su justo sentido sus palabras para que, una vez superado este momento difícil, se refuerce el testimonio en el “único Dios, viviente y subsistente, misericordioso y todo poderoso, Creador del cielo y de la tierra, que habló a los hombres” y la colaboración para promover y defender “unidos la justicia social, los bienes morales, la paz y la libertad para todos los hombres” (*Nostra Aetate*, n. 3).

6. El Vaticano aclara interpretaciones de las palabras del Papa sobre el Islam³⁷

Publicamos la declaración que entregó a los periodistas en la tarde de este jueves el director de la Oficina de Prensa de la Santa Sede, el padre Federico Lombardi, S.J., sobre las interpretaciones de algunos pasajes del discurso que el Papa Benedicto XVI pronunció en la Universidad de Ratisbona el 12 de septiembre.

A propósito de las reacciones de algunos representantes musulmanes acerca de ciertos pasajes del discurso del Santo Padre en la Universidad de Ratisbona, es oportuno observar que, como se desprende de una atenta lectura del texto, lo que interesa al Santo Padre es un rechazo claro y radical de la motivación religiosa de la violencia.

Desde luego, no era intención del Santo Padre llevar a cabo un estudio profundo sobre la *yihad* y sobre el pensamiento musulmán en ese sentido, y mucho menos ofender la sensibilidad de los creyentes musulmanes.

Al contrario, en los discursos del Santo Padre aparece con claridad la advertencia, dirigida a la cultura occidental, de que se evite “el desprecio de Dios y el cinismo que considera la irrisión de lo sagrado un derecho de la libertad” (discurso del 10 de septiembre),

³⁷ *Zenit*, Ciudad del Vaticano, viernes, 15 septiembre 2006, en <http://www.zenit.org>.



la justa consideración de la dimensión religiosa es efectivamente una premisa esencial para un diálogo fructuoso con las grandes culturas y religiones del mundo.

Así, en las conclusiones del discurso en la Universidad de Ratisbona, Benedicto XVI afirmó: “Las culturas profundamente religiosas del mundo ven en la exclusión de lo divino de la universalidad de la razón un ataque a sus convicciones más arraigadas. Una razón que frente a lo divino es sorda y relega la religión al ámbito de una cultura de segundo grado es incapaz de integrarse en el diálogo de las culturas”.

Por lo tanto, queda clara la voluntad del Santo Padre de cultivar una actitud de respeto y diálogo hacia las otras religiones y culturas, evidentemente también hacia el Islam.

7. Encuentro ecuménico de su viaje a Baviera en la catedral de Ratisbona.³⁸

Publicamos el discurso que pronunció Benedicto XVI este martes en la tarde al participar en la celebración ecuménica de las Vísperas en la catedral de Ratisbona. En el encuentro participaron representantes de las diferentes iglesias y comunidades eclesiales de Baviera, en particular, representantes de la Iglesia luterana y ortodoxa de Baviera.

Queridos hermanos y hermanas en Cristo:

Nos hemos reunido aquí —cristianos ortodoxos, católicos y protestantes— para cantar juntos una alabanza vespertina a Dios. En el corazón de esta liturgia están los salmos, en los que la Antigua y la Nueva Alianza se unen y nuestra oración se une a la del Israel creyente que vive en la esperanza. Esta es una hora de gratitud porque podemos rezar juntos y, de esta manera, dirigimos al Señor, al mismo tiempo que crecemos en unidad entre nosotros.

Entre quienes nos hemos reunido para las Vísperas de esta tarde, me gustaría saludar afectuosamente a los representantes de la Iglesia Ortodoxa. Siempre he considerado un don especial de la Divina Providencia que, como profesor en Bonn, pude conocer y amar a la Iglesia Ortodoxa, de manera personal, a través de dos jóvenes archimandritas: Stylianos Harkianakis y Damaskinos Papandreou, quienes después se convirtieron en metropolitanos. En Ratisbona, gracias a la iniciativa de monseñor Graber, se dieron algunos encuentros: durante el simposio de la “Spindlhof” y con la beca de los estudiantes que han estudiado aquí. Me alegra reconocer algunas caras familiares y renovar amistades tempranas. En algunos días, en Belgrado, se reanuda el diálogo teológico con el tema fundamental de la “koinonía” en los dos aspectos que la Primera Carta de Juan nos indica al principio del primer capítulo. Nuestra “koinonía” es sobretodo comunión con el Padre y con su Hijo Jesucristo en el Espíritu Santo; es la comunión con el Dios uno y trino, hecha posible por el Señor a través de su encarnación y la efusión del Espíritu. Esta comunión con Dios crea a su vez “koinonía” entre las personas, como participación en la fe de los Apóstoles, y por ello como comunión en la fe —una comunión que se “hace carne” en la Eucaristía y, trascendiendo todo límite, construye la Iglesia una (1 Juan 1,3). Espero y rezo para que estas discusiones sean fructíferas y para que la comunión con el Dios viviente que nos une, como nuestra propia comunión en la fe transmitida por los Apóstoles, crezca en profundidad y madurez hacia la total unidad, por la que el mundo pueda reconocer que Jesucristo es verdaderamente el Enviado de Dios, el Hijo

³⁸ *Zenit*, Ratisbona, miércoles, 13 septiembre 2006, en <http://www.zenit.org>.



de Dios, el Salvador del mundo (Juan 17, 21) “Para que el mundo crea”, debemos ser uno: la seriedad de este mandamiento debe animar nuestro diálogo.

Saludo también calurosamente a nuestros amigos de las diferentes tradiciones que proceden de la Reforma. Me vienen muchos recuerdos a la memoria: recuerdo a los amigos del círculo Jäger-Stählin, ya fallecidos, y estos recuerdos se mezclan con gratitud por nuestras presentes reuniones. Obviamente, pienso particularmente en los exigentes esfuerzos para alcanzar el consenso en la justificación. Recuerdo todas las etapas en este proceso, hasta la memorable reunión con el entonces Obispo Hanselmann aquí en Ratisbona, reunión que contribuyó decisivamente a llegar a la conclusión. Estoy muy complacido al ver que en el transcurso de este tiempo, el Consejo Metodista Mundial se ha adherido a la Declaración. El acuerdo sobre la justificación permanece como una importante tarea, aún por ser cumplida en su totalidad: en teología la justificación es un tema esencial, pero en la vida de los creyentes hoy en día —me parece— está apenas presente. Debido a los dramáticos eventos de nuestro tiempo, el perdón mutuo se experimenta con creciente urgencia, sin embargo hay poca percepción de nuestra necesidad fundamental del perdón de Dios, de nuestra justificación por Él. Nuestra conciencia moderna, por lo general no es consciente del hecho de que somos deudores ante Dios y que el pecado es una realidad que sólo puede ser vencida por iniciativa de Dios. Tras este debilitamiento del tema de la justificación y del perdón de los pecados está en último término el debilitamiento de nuestra relación con Dios. En este sentido, nuestra primera tarea consiste tal vez en redescubrir de una nueva manera al Dios vivo presente en nuestras vidas.

Escuchemos lo que San Juan nos decía hace unos momentos en la lectura bíblica. Me gustaría destacar tres afirmaciones presentes en este complejo como rico texto. El tema central de toda la carta aparece en el versículo 15: “Quien confiese que Jesús es el Hijo de Dios, Dios habita en él, y él en Dios”. Una vez más Juan expresa nuevamente, como hiciera en los versículos 2 y 3 del capítulo 4, la profesión de fe, la “*confessio*”, que en último término nos distingue como cristianos: fe en el hecho de que Jesús es el Hijo de Dios que se ha hecho carne. “A Dios nadie le ha visto jamás: el Hijo único, que está en el seno del Padre, él lo ha contado”, así leemos al final del prólogo del cuarto evangelio (Jn 1,18).

Sabemos quién es Dios por medio de Jesucristo, el único que es Dios. Por medio de Él entramos en contacto con Dios. En este tiempo de encuentros interreligiosos somos fácilmente tentados a atenuar de alguna forma esa confesión central o inclusive a ocultarla. Pero de este modo no prestamos un servicio al encuentro o al diálogo. Sólo hacemos que Dios sea menos accesible a los demás y a nosotros mismos. Es importante que dialoguemos no sólo sobre fragmentos, sino sobre la plena imagen de Dios. Para lograrlo nuestra comunión personal con Cristo y nuestro amor por Él debe crecer y profundizarse. En esta confesión común, y en esta tarea común, no hay división entre nosotros. Y rezamos para que este fundamento común se fortalezca aún más.

Y así llegamos al segundo punto que me gustaría considerar. Se encuentra en el versículo 14, donde leemos: “Y hemos visto y damos testimonio que el Padre envió a su Hijo como el Salvador del mundo”. La palabra central en esta oración es damos testimonio, somos testimonios. La confesión tiene que convertirse en testigo. La raíz griega “*martyr*” nos hace pensar que un testigo de Cristo debe afirmar con la totalidad de su existencia, en la vida y en la muerte, el testimonio que da. El autor de la carta dice de sí mismo: “Hemos visto” (1,1). Porque ha visto puede dar testimonio. Esto presupone que también nosotros —las generaciones posteriores— seamos capaces de ver y de dar testimonio como personas que han visto. ¡Pidamos al Señor que podamos ver! ¡Ayudémonos los unos a los otros a desarrollar



esta capacidad, para que así podamos ayudar a ver a las personas de nuestro tiempo, para que ellos a su vez, por medio del mundo forjado por ellos mismos, descubran a Dios! A través de todas las barreras históricas que puedan percibir nuevamente a Jesús, el Hijo enviado por Dios, en quien vemos al Padre.

En el versículo 9 está escrito que Dios ha enviado a su Hijo al mundo para que tengamos vida. ¿No es el caso hoy en día que sólo a través de un encuentro con Jesucristo la vida se puede tornar verdaderamente vida? Ser testigo de Jesucristo significa por encima de todo dar testimonio de un determinado modo de vida. En un mundo lleno de confusión debemos nuevamente dar testimonio de los criterios que tornan la vida verdaderamente vida. Esta importante tarea, común a todos los cristianos, debe ser encarada con determinación. Es responsabilidad de los cristianos, hoy, hacer visibles los criterios que indican una vida justa, iluminadas para nosotros en Jesucristo. Él ha asumido en su vida todas las palabras de la Escritura: “Escuchadle” (Marcos 9,7).

Y así llegamos a la tercera palabra de nuestro texto (1 Juan 4,9), que me gustaría destacar: “*ágape*”, amor. Esta es la palabra clave de toda la carta y particularmente del trecho que hemos escuchado. “*Ágape*” no significa algo sentimental o algo grandioso; es algo totalmente sobrio y realista. Traté de explicar algo de esto en mi encíclica “*Deus caritas est*”. “*Ágape*” (Amor) es en verdad la síntesis de la Ley y los Profetas. En el amor todo “queda envuelto”, pero este todo debe ser cotidianamente “desarrollado”. En el versículo 16 de nuestro texto encontramos la maravillosa frase: “Conocemos y creemos el amor que Dios nos tiene”. ¡Sí, podemos creer en el amor! ¡Demos testimonio de nuestra fe de modo tal que brille y aparezca como el poder del amor, “para que el mundo crea” (Juan 17,21). ¡Amén!

8. El presidente de Alemania, protestante, da las gracias a Benedicto XVI por su magisterio en el discurso de bienvenida en Munich.³⁹

Publicamos el discurso de bienvenida que dirigió a Benedicto XVI el presidente de Alemania, Horst Köhler, que se confiesa protestante, este sábado en el aeropuerto internacional de Munich.

Santo Padre,

¡Bienvenido a su patria!

¡Bienvenido a Alemania!

Nos alegra muchísimo tenerle de nuevo entre nosotros.

Fue su deseo preferencial regresar en esta visita que comienza hoy a los lugares de su patria. Su lugar de nacimiento Marktl, su antigua sede episcopal, Munich, su antigua Universidad en Ratsibona. Usted se encontrará con su hermano y visitará la tumba de sus padres.

Me conmueve el que el “Supremo Pastor de la Iglesia Universal”, como dice uno de sus títulos, valore tanto como lo hace usted su origen y su patria.

³⁹ *Zenit*, Munich, lunes, 11 septiembre 2006, en <http://www.zenit.org>.



Origen y patria dejan sus marcas en todos nosotros: la palabra patria encierra mucho más que una mera definición territorial, Patria es una manera de vivir: costumbres, música y literatura, son convicciones, son una manera muy especial de estar en este mundo. Patria implica: relaciones humanas, amigos, colegas, miembros de la familia y en especial los padres y los hermanos. Cuando decimos: tenemos una patria también decimos: no existimos por nosotros mismos ni nos hemos hechos solos. Procedemos de otros y de lo Otro. Al decir que tenemos una patria, entonces también profesamos nuestra contingencia y la forma concreta que iba forjando nuestra vida.

Pero siempre las personas del mundo se han visto obligados a dejar su patria, por guerras o persecución, y muchos también porque de donde proceden no tienen con que vivir, no tienen una base para vivir y buscan un nuevo comienzo en el extranjero.

Así se van mezclando los pueblos, culturas y religiones como nunca jamás. Para que esto suceda de manera pacífica hace falta mucho más que antes el respeto y el reconocimiento del otro. Pero una convivencia pacífica sólo se dará cuando llegamos a una justa participación de todos en los bienes de esta tierra. Uno de sus antecesores, Pablo VI, lo expresó con la fórmula: “El desarrollo es el nuevo nombre de la paz”. Usted ha desarrollado este pensamiento en su encíclica, basándose en la Doctrina social de la Iglesia. Todos los hombres de buena voluntad se lo van a confirmar.

Santo Padre, aún recuerdo las imágenes de la Jornada mundial de la Juventud. Aquellos días ofrecieron un empuje fortísimo que siguen impulsándonos. Permítanme repetir y reforzar lo que dije en aquel entonces al saludarle: Las Iglesias alemanas tienen fuerzas y energías que enriquecen a todo el país. Esto se refiere en especial al trabajo con los jóvenes. Muchos jóvenes se comprometen gratuitamente y se entregan a otros desde sus convicciones más profundas y van encontrando y transmitiéndolo así de una manera muy sana.

Poco después de la Jornada Mundial de la Juventud fue muy importante para mí participar en el funeral del asesinado Hermano Roger, en Taizé, tan apreciado también por usted. Ahí me han impresionado el ambiente y el espíritu ecuménico. La presencia del Cardenal Kasper como celebrante principal fue para mí un signo esperanzador.

Santo Padre, especialmente en Alemania, que fue la cuna de la reforma evangélica, el deseo de muchos cristianos es un impulso decidido al entendimiento ecuménico, y si se puede decir al progreso ecuménico. Sé que no se puede poner fin de un plumazo a casi 500 años de desarrollo teológico y de diferentes prácticas religiosas y sé que precisamente en los últimos cincuenta años se ha dado un intenso acercamiento. Pero, como protestante, tengo la esperanza de que esta evolución ecuménica prosiga, en el mutuo respeto y en el reconocimiento de las esenciales afinidades. Son más los elementos de unión que de separación.

Desde todas las partes del mundo viene gente a Roma para escucharle a usted, cuando va explicando la fe. Esta afluencia muestra la gran confianza que le tienen los hombres y cómo se apoyan en usted. Y aunque no puedan seguirle en todo a usted, lo hacen con gran respeto ante la sabiduría y la forma convincente de su hablar y de su pensar.

Usted ha hablado, no sólo en su primera encíclica, de la fe como una opción positiva, de una gran oferta, de una invitación. “*Deus caritas est*”, “*Dios es amor*” fue el título de su primer mensaje al mundo entero. Yo lo entiendo como un llamamiento urgente a todas las religiones a la reflexión y constatación.



Si religión y fe son instrumentalizadas con fines terrenales, entonces algo falla. Y si se usan para justificar la guerra, el terror o asesinatos planificados, entonces ya es un error total.

Usted, Santo Padre, desde el principio de su pontificado, ha combatido no sólo con un llamamiento apasionado, sino también con decisión teológica y fuerza intelectual este tipo de abuso de la religión, que desacredita cualquier convicción religiosa. Espero que su mensaje encuentre cada vez más oídos abiertos y cabida en los corazones y mentes en todo el mundo. Queremos que este planeta tierra pueda llegar a ser una buena patria, vivamos donde vivamos.

Aquí y ahora, Santo Padre, le doy la Bienvenida en su patria en nombre de todos los alemanes:

Bienvenido a Munich,

Bienvenido a Baviera,

Bienvenido a Alemania.

9. “Los discursos de Benedicto XVI en Baviera”: profundización del cardenal Martino, Presidente del Consejo Pontificio Justicia y Paz⁴⁰

El cardenal Renato Raffaele Martino, presidente del Consejo Pontificio Justicia y Paz, ha redactado una profundización en los discursos del Papa recientemente pronunciados en Baviera, “que tanto ruido han suscitado en el mundo islámico”, apunta Stefano Fontana.

Éste dirige el Observatorio Internacional Cardenal Van Thuân sobre Doctrina Social de la Iglesia⁴¹, a través del cual se difunde la citada aportación –dada su importancia– del purpurado italiano, previamente publicado en la edición del domingo del diario de la Santa Sede L’Osservatore Romano.

Por su interés, actualidad e importancia, el citado Observatorio difunde la intervención del cardenal Martino. A ello desea sumarse Zenit, ofreciendo a los lectores su traducción íntegra.

La quaestio de veritate, el cristianismo y las demás religiones

LOS DISCURSOS DE BENEDICTO XVI EN BAVIERA

Muchas de las intervenciones del Santo Padre Benedicto XVI durante su viaje a Baviera del pasado 9 al 14 de septiembre han estado dedicadas a la verdad, a partir de una pregunta varias veces presente en los discursos y en las homilias del Pontífice: ¿el cristianismo puede resultar todavía razonable a los ojos del hombre de hoy? ¿La fe “es algo razonable”?, se preguntó en la homilía en el *Islinger Feld* la mañana del 12 de septiembre⁴². De hecho Occidente parece tener un «defecto de oído» y lo que se dice de Dios «parece pre-científico, ya no parece

⁴⁰ Zenit, Roma, miércoles, 20 septiembre 2006, en <http://www.zenit.org>.

⁴¹ Ver <http://www.vanthuanobservatory.org>.

⁴² Publicada íntegramente en <http://www.zenit.org>, el 13 de septiembre. Ndt.



adecuado a nuestro tiempo», dijo en la explanada de la *Neue Messe* en Munich (Nueva Feria de Munich) durante la misa del domingo 10 de septiembre.⁴³

Según Benedicto XVI, aclarar la relación del cristianismo con la verdad, y por lo tanto con la razón, es importante ante todo para poder evangelizar de nuevo Occidente –Europa sobre todo-, pero es igualmente importante para una relación con todas las religiones en una relación de diálogo, de recíproco respeto y de tolerancia. Los dos aspectos hay que afrontarlos separadamente, si bien están unidos entre sí.

El Cristianismo comporta la fe en la Razón Creadora y no en la Irracionalidad. En el *Islinger Feld* el Santo Padre se hizo una pregunta –“¿Qué existió primero?”- e indicó las dos posibles repuestas: “La Razón creadora, el Espíritu que obra todo y suscita el desarrollo, o la Irracionalidad que, carente de toda razón, produce extrañamente un cosmos ordenado matemáticamente, al igual que el hombre y su razón”. Esta segunda respuesta es, sin embargo, ilógica, en cuanto que nuestra razón sería sólo el fruto casual de la evolución y, por lo tanto, fruto de un proceso irracional. La fe cristiana, concluye Benedicto XVI, cree “que en el origen está el Verbo eterno, la Razón y no la Irracionalidad”.

El mismo concepto es subrayado en la *Lectio magistralis* en la Universidad de Ratisbona,⁴⁴ una lección universitaria rica, compleja y dirigida a personas cultas, de la cual no se deben extrapolar ni descontextualizar frases, so pena de incomprendibilidad de todo el discurso. “No actuar según la razón es contrario a la naturaleza de Dios”: esta afirmación del Santo Padre tiene como polo polémico la auto-reducción de la razón occidental. El cristianismo ya no es racional a los ojos del hombre occidental porque éste ha elaborado una razón reductiva, positivista, que considera verdadero sólo lo que es matemático y experimental. En el Discurso a los hombres de ciencia en la Universidad de Ratisbona, el Papa describió este tipo de racionalidad y denunció sus límites. Si actualmente en Occidente “sólo la certeza que resulta de la sinergia entre matemática y empirismo puede ser considerada como científica”, entonces se comprende dónde nace el “defecto de oído” respecto a la llamada de Dios. La razón positivista occidental circunscribe de manera drástica nuestra relación con la realidad y es incapaz de abrirse a la racionalidad de la fe, que implica un impulso metafísico. En el Aula Magna de la Universidad de Ratisbona, de hecho, el Papa dijo que hay necesidad de “ampliar nuestro concepto de razón”.

Esto es de crucial importancia también para el diálogo con las religiones, porque la razón positivista y las formas de filosofía de ella derivadas presumen de ser universales y, por lo tanto, de imponerse, mediante el desarrollo técnico, a toda la tierra. Actuando así, sin embargo, impiden el verdadero diálogo entre las culturas y entre las religiones. Nace de ahí “un cinismo que considera la mofa de lo sagrado un derecho de la libertad y eleva la utilidad a criterio supremo para los futuros éxitos de la investigación”; así se expresó el Papa en la *Neue Messe* de Munich el 10 de septiembre. Criticando la “mofa de lo sagrado” el Santo Padre no se refiere sólo al escarnio del cristianismo, sino de toda religión. “La tolerancia que necesitamos con urgencia –continuó Benedicto XVI en aquella ocasión- incluye el temor de Dios, el respeto de lo que es sagrado para el otro”.

De esta manera, Benedicto XVI critica la arrogancia de una razón occidental reducida a técnica y subraya la tolerancia y el diálogo fundados en el respeto recíproco entre las religiones. De hecho, también en la Universidad de Ratisbona, el Santo Padre dijo que

⁴³ Publicada íntegramente en <http://www.zenit.org>, el 15 de septiembre. Ndt.

⁴⁴ Publicada íntegramente en <http://www.zenit.org>, el 13 de septiembre. Ndt.



las culturas profundamente religiosas del mundo ven esta exclusión de lo divino (exclusión provocada por la razón positivista) de la universalidad de la razón como un ataque a sus más profundas convicciones. Una razón que es sorda a lo divino y que relega la religión al ámbito de las subculturas es incapaz de entrar en el diálogo de las culturas.

En Munich, el 10 de septiembre, el Papa había expresado el mismo concepto: “Las poblaciones de África y de Asia ciertamente admiran las realizaciones técnicas de Occidente y nuestra ciencia, pero se asustan ante un tipo de razón que excluye totalmente a Dios de la visión del hombre”. Y concluía: “La verdadera amenaza para su identidad no la ven en la fe cristiana, sino en el desprecio de Dios”.

Ninguna religión tiene nada que temer de la Religión católica y de su Papa, porque el verdadero enemigo de todas, el más insidioso y solapado, es el paradigma ético-cultural de una razón sin Dios que, aún fascinando por sus éxitos científicos y técnicos, amenaza –favorecido en esto por los actuales procesos de globalización–, con su forma de proponerse a partir del *etsi Deus non daretur*⁴⁵, el patrimonio religioso de toda la humanidad. Este paradigma hay que afrontarlo sin cultivar pensamientos o proyectos de enemistad ni violencia, con serena y consciente calma y con argumentos persuasivos de una razón que encuentra la verdad de su expresión en la relación con la fe en Dios. Ninguna religión tiene, por lo tanto, nada que temer de la Religión católica ni de sus miembros, que, fieles al Amor Trinitario, diariamente se dedican a la oración, a cultivar la esperanza para sí y para los hombres y mujeres de nuestro tiempo, que viven un amor incondicional con innumerables obras de caridad a favor de la inmensa humanidad marcada por la injusticia social, por la pobreza y por la falta de dignidad, que aman y cultivan el encuentro, el diálogo y la amistad con los creyentes de las otras religiones y con todos los hombres y mujeres de buena voluntad. No siempre este testimonio suyo de amor a Dios y al prójimo es aceptado y acogido: todos pueden constatar fácilmente que muchos cristianos, de manera creciente y en distintas partes del mundo, son, al día de hoy, obstaculizados y perseguidos hasta el martirio, pero felices de dejarse matar antes que renunciar a Dios y a Su amor.

Con el discurso en la Universidad de Ratisbona, del todo centrado en la relación entre la fe y la razón por cómo se ha desarrollado en el contexto histórico de la cultura moderna de Occidente, el Santo Padre no sólo se ha hecho defensor de las buenas razones del cristianismo, sino, de hecho, también de las de todas las religiones y del patrimonio religioso más auténtico de la humanidad. Si, bajo la presión mediática e instrumentalizaciones políticas e ideológicas orquestadas que han proporcionado interpretaciones desviadas del discurso de Benedicto XVI en la Universidad de Ratisbona, algún creyente de otra religión se ha sentido ofendido, a estos se les ofrece la plena seguridad de que las intenciones y la voluntad del Papa estaban y siguen estando inspiradas por los sentimientos del respeto y de la amistad cristianos para todos los fieles sinceros de las otras religiones.

Haber recalcado, por parte del Santo Padre, la relación entre el cristianismo y la verdad, por lo tanto, no cierra, sino que abre un diálogo más profundo con las demás religiones porque –retomando aquí un pasaje de un libro escrito por el actual pontífice cuando era cardenal–

cuando la verdad se hace don, todos quedamos fuera de las alineaciones, de aquello que separa: se presenta entonces un criterio común que no violenta ninguna cultura, sino que

⁴⁵ “Como si Dios no existiera”. Ndt.



lleva a cada una a su propio corazón, porque cada una, en última instancia, es expectativa de la verdad.⁴⁶

9. Discurso del nuevo secretario de Estado, el cardenal Tarcisio Bertone, al cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede, 29 de septiembre de 2006⁴⁷

Publicamos el discurso que pronunció este viernes el cardenal Tarcisio Bertone, secretario de Estado, al cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede, en la Sala Ducal el Palacio Apostólico Vaticano.

Señoras y señores embajadores:

Me alegra daros la bienvenida en el momento en el que comienzo mi nueva misión de secretario de Estado, que me ha sido confiada por Su Santidad el Papa Benedicto XVI, a quien vuelvo a expresar mi profunda gratitud. Nuestro primer encuentro común es para mí un momento importante y esperado. Y expreso el deseo de que un día cercano todos los países puedan estar representados ante el sucesor de Pedro. Quiero daros las gracias de viva voz por los mensajes que me habéis enviado en el momento de mi nombramiento, pidiendo también que transmitáis mi agradecimiento a vuestros gobiernos por los deseos que me han querido dirigir. Estos gestos de simpatía han sido para mí un apoyo mientras me preparaba para asumir este cargo. Doy las gracias también a su excelencia, el profesor Giovanni Galassi, vuestro decano, por las palabras gentiles y cálidas que acaba de dirigirme en vuestro nombre.

Como observadores atentos de la vida y de la actividad de la Santa Sede, conocéis el doble papel de la función del secretario de Estado, encargado de asistir al Papa en su misión: por una parte, esta función manifiesta el vínculo de unidad de la Iglesia y la solicitud del Santo Padre por las Iglesias locales, prestando una particular atención a la vida de las comunidades presentes en todas las partes del mundo, comprometidas en el anuncio del Evangelio, y junto a todos los componentes de las diferentes sociedades, en la construcción de un mundo cada vez más fraterno.

Por otra parte, también tiene la misión de continuar, desarrollar e identificar las relaciones con los Estados y las organizaciones internacionales “por el bien de la Iglesia y de la sociedad civil”, como especifica la constitución apostólica “Pastor Bonus” (artículo 46) del Papa Juan Pablo II.

La Santa Sede desea aportar su apoyo a la vida internacional, según su carácter específico, para que en todo el mundo se promuevan los valores del respeto y de la dignidad del hombre, así como el diálogo, la solidaridad, la libertad, la justicia y la fraternidad.

Tengo el gusto de evocar aquí a mis predecesores en el cargo de secretario de Estado, en particular, al cardenal Agostino Casaroli y al cardenal Angelo Sodano, a quien acabo de suceder, dándole las gracias por el trabajo realizado en 16 años. En la línea de la larga tradición de secretarios de Estado, pretendo hoy encaminar mis pasos.

⁴⁶ Ratzinger, J. (2003): *Fede Verità Tolleranza. Il cristianesimo e le altre religioni*, Siena, Cantagalli, p. 69.

⁴⁷ Traducción del original francés realizada por *Zenit*, Ciudad del Vaticano, viernes, 29 septiembre 2006, en <http://www.zenit.org>.



¿Qué puede ofrecer la Iglesia?, se preguntaba el Papa Juan Pablo II en su discurso al cuerpo diplomático, el 12 de enero de 1982. Afirmaba entonces que ofrece a todos la contribución de una institución que pone, en primer nivel, los valores más altos del hombre y que no es ajena a ningún problema propio del hombre contemporáneo, deseando ofrecer su contribución a la resolución de las cuestiones que afronta la humanidad. Ciertamente con el pasar del tiempo la diplomacia ha evolucionado en sus formas exteriores, pero “la presencia en el extranjero de hombres experimentados, conocedores de la vida internacional, con sentido de responsabilidad y una gran rectitud, sigue siendo indispensable”⁴⁸.

Vuestro papel diplomático en este sentido es particularmente importante. Deseo, por tanto, expresar toda mi estima por vuestra noble tarea y siempre estaré dispuesto, en la medida de mis posibilidades, a recibirlos para avanzar juntos por el camino de la concertación, para contribuir a la edificación de una sociedad en la que cada uno, cada familia, tiene su lugar y puede vivir con serenidad, aportando su contribución al bien común. Vuestra misión os hace prestar atención al servicio realizado por la Iglesia en los cuatro rincones del mundo. Sobre las cuestiones políticas, hace de los que estáis aquí, representantes de vuestros países ante la Sede Apostólica, interlocutores privilegiados de la Secretaría de Estado, cuyos miembros estarán siempre dispuestos a ayudaros en vuestro encargo.

Nuestros contemporáneos esperan que los diplomáticos contribuyan, en el campo que les corresponde, a fundar y mantener “un orden internacional, el arte de instaurar relaciones humanas razonables entre los pueblos”⁴⁹. Desean también que los diplomáticos sean artesanos de paz, “servidores de los intereses de los pueblos”⁵⁰, hombres de derecho, de razón, de diálogo sincero, y que se comprometan a favor de un nuevo empuje de solidaridad entre todos los pueblos, en particular para reconsiderar la cuestión de la deuda de los países más pobres para que no haya nunca más personas, en particular niños, que mueran de hambre o de enfermedades endémicas, para que no haya nunca más personas que sean víctimas inocentes de guerras o de conflictos locales, para que no haya nunca más personas que sean maltratadas por motivo de sus convicciones o creencias.

Necesitamos un compromiso universal a favor de los más desheredados del planeta, de los más pobres, de las personas que buscan con frecuencia en vano algo para vivir y para que pueda vivir su familia. La dignidad, la libertad y el respeto incondicional de todo ser humano en sus derechos fundamentales, en particular, su libertad de conciencia y de religión, tienen que formar parte de nuestras preocupaciones primordiales, pues no podemos dejar de solidarizarnos con la suerte ni el futuro de nuestros hermanos y hermanas en humanidad, ni quedarnos verdaderamente tranquilos ante los sufrimientos que desfiguran al hombre y que se encuentran todos los días ante nuestros ojos.

En cuanto diplomáticos, sé que prestáis particular atención a estas cuestiones sensibles por doquier. Pienso especialmente en la violencia bajo todas sus formas infligida a las mujeres, a los niños que ya han nacido o que están por nacer. La defensa de la vida, desde su concepción hasta su ocaso natural, así como la defensa de la familia fundada sobre el matrimonio, son también temas esenciales en la vida social. Pablo VI subrayaba, además, que la diplomacia “se orienta más directamente sobre los problemas reales y concretos de la vida

⁴⁸ Juan Pablo II: Encuentro con el cuerpo diplomático, Friburgo (Suiza), 13 de junio de 1984.

⁴⁹ Pablo VI: Discurso al cuerpo diplomático, 8 de enero de 1968.

⁵⁰ Cf. Juan Pablo II: Discurso al Cuerpo Diplomático en Suiza, 1984



en sociedad, ante todo, sobre el que podríamos decir que los supera a todos, el problema de la paz”⁵¹.

Como decía en un discurso, el 6 de diciembre de 1986,

la contribución de la Santa Sede en la cuestión de la paz es particularmente rica y comprometedora, pues los puntos clave del Magisterio superan ampliamente la profundización sistemática y orgánica de los teólogos. Se dan lazos profundos, subrayados por los papas, entre la paz y el desarrollo de los pueblos, entre la paz y la liberación, entre la paz y los derechos humanos, entre la paz y la “solidaridad internacional”. Estos lazos han dado nuevos nombres a la paz y han ofrecido caminos para llegar a una auténtica paz. Caminos que no se excluyen sino que se integran los unos con los otros: caminos políticos y diplomáticos, que se concretan con acuerdos que previenen y bloquean los conflictos; caminos jurídicos e institucionales, que hacen surgir nuevas instituciones para garantizar la seguridad y la paz; camino psicológico y pedagógico, que a través de múltiples obras educativas busca formar una cultura de paz; camino del testimonio de grandes profetas de la paz; camino de la objeción de conciencia y del servicio social alternativo; camino de la no violencia.

Los campos cruciales en los que se da, cada vez con más fuerza, la dificultad del vínculo entre el aspecto profético y las necesidades concretas de la vida, que una ética humana también tiene que tener en cuenta, en particular en un contexto de violencia, privado y organizado, caracterizado también por la pluralidad de opiniones que se afrontan, son los siguientes:

- La defensa social para garantizar el orden objetivo y la defensa de los derechos del hombre;
- La condena de la guerra, a nivel ético, y su exclusión como medio para resolver eventuales diferencias entre los Estados;
- La seguridad, que privilegia los elementos no militares y refuerza, por el contrario, las estructuras políticas, económicas y sociales;
- El desarme, que tiene que implicar a todos los tipos de armas y que tiene que hacerse general, incluyendo el objetivo del “desarme unilateral”, que reviste un gran valor ético y positivo.

En estos temas, la investigación de intelectuales y la reflexión de organismos de Iglesia y de comunidades cristianas no se detendrán.

En todo caso, los documentos de la Santa Sede, y sobre todo los textos del Magisterio iluminado de los papas desde la segunda guerra mundial, no son textos que podemos hojear rápidamente, o peor aún, que podemos ignorar. Son textos que hay que leer con atención y meditar para que las ideas puedan traducirse en acciones prácticas y para que el mundo pueda reconocer la fuerza y la actualidad del mensaje cristiano en la entrega de uno mismo y en la valentía con la que los cristianos actúan a favor de la paz, hoy, por todos los hombres.

Me congratulo con las relaciones mutuas de confianza que se dan entre vosotros y la Secretaría de Estado, con la preocupación primordial de servir a la paz y a la concordia entre los pueblos, así como de promover al hombre en todas sus dimensiones. Vosotros sabéis que,

⁵¹ Discurso al cuerpo diplomático, 8 de enero de 1968.



en vuestra misión, podéis contar siempre con la acogida y la colaboración de los miembros de la Secretaría de Estado.

Al final de nuestro encuentro, permitidme desearos, a vosotros y a vuestros colaboradores, una feliz misión ante la Santa Sede, asegurándoos también mi oración por vosotros y vuestros seres queridos.

10. Mensaje vaticano a los hindúes con motivo de la fiesta de Diwali 2006⁵²

Publicamos el mensaje que con el tema “Vencer al odio con el amor” ha publicado el Consejo Pontificio para el Diálogo Interreligioso con motivo de la fiesta de Diwali, conocida también como “hilera de lámparas de aceite”.

Basada en una antigua mitología, esta fiesta representa la victoria de la verdad sobre la mentira, de la luz sobre las tinieblas, de la vida sobre la muerte, del bien sobre el mal. La celebración dura tres días, marcando el inicio de un nuevo año, la reconciliación familiar, especialmente entre hermanos y hermanas, y la adoración a Dios.

Este año muchos hindúes celebrarán la fiesta el 21 de octubre.

Vencer al odio con el amor

Queridos amigos hindúes:

1. Como personas en búsqueda de lo Absoluto, os detenéis brevemente en el transcurso de vuestro camino espiritual para celebrar con alegría el *Deepavali*, vuestra antigua fiesta religiosa, que significa para vosotros la victoria de la verdad sobre la mentira, de la luz sobre las tinieblas, del bien sobre el mal y de la vida sobre la muerte. De parte del Consejo Pontificio para el Diálogo Interreligioso deseo a los hindúes en todas las partes del mundo una feliz fiesta de *Diwali*.

2. A la verdad, a la luz, a la bondad y a la vida está íntimamente ligada la realidad del amor. Quisiera reflexionar sobre este tema del amor, por el que los creyentes de las diferentes religiones están llamados a superar el odio y la indiferencia, difundidos en la actual sociedad. Los recientes ataques terroristas de Bombay, en la India, son un ejemplo más de estos fenómenos que con frecuencia acaban en violencia brutal. Estoy convencido de que, enriquecidos por la luz de nuestras particulares tradiciones religiosas, nuestro propósito de invitar a todos los creyentes a vencer el odio con el amor será beneficioso para toda la sociedad. Mi reflexión se inspira en la primera encíclica de Su Santidad Benedicto XVI, *Deus caritas est* (“Dios es amor”). El Papa ha escrito en esta carta, convencido de que su mensaje es actual y significativo para “un mundo en el cual a veces se relaciona el nombre de Dios con la venganza o incluso con la obligación del odio y la violencia” (n. 1).

3. La mejor manera de comprender la importancia y las exigencias del amor es aprenderlo de Dios mismo, quien, como profesa la fe cristiana, es Amor y, cuyo Hijo eterno, por amor nuestro, se encarnó en la Persona de Jesucristo. Dios es la fuente y la plenitud de todo amor. Nuestro amor recíproco es digno de este amor sólo cuando tiene su fuente en Dios y es

⁵² Traducción del original inglés realizada por *Zenit*, Ciudad del Vaticano, lunes, 16 octubre 2006, en <http://www.zenit.org>.



alimentado por la unión con el mismo Dios. La bienaventurada (madre) Teresa de Calcuta, por ejemplo, renovaba constantemente su amor al prójimo y el servicio desinteresado al pobre gracias al encuentro con Dios en su incesante oración cotidiana.

4. Dios nos ama a todos sin excepción y su amor es incondicional. Nuestra respuesta humana al amor de Dios tiene que manifestarse en la custodia concreta de las criaturas de Dios, en especial los seres humanos. Es urgente y necesario que los creyentes de las diferentes religiones muestren juntos al mundo que el odio se puede superar con el amor. En la difícil situación en la que hoy nos encontramos, ¿no podemos unir nuestros esfuerzos, colaborando para que haya justicia para todos y, por tanto, trabajar con proyectos comunes para que mejoren las condiciones de los oprimidos, de los marginados, de los indigentes, de los huérfanos y de los débiles? “Vemos cada día lo mucho que se sufre en el mundo a causa de tantas formas de miseria material o espiritual, no obstante los grandes progresos en el campo de la ciencia y de la técnica”.⁵³ La pobreza moral y espiritual, que es causada por la incitación al odio en el propio corazón, puede desarraigarse de los creyentes que están llenos de amor y compasión. El amor genera confianza y ésta, a su vez, promueve sinceras relaciones entre los creyentes de las diferentes religiones.

5. Su Santidad el Papa Benedicto XVI concluye su carta *Deus caritas est*, con estas palabras: “El amor es una luz —en el fondo la única— que ilumina constantemente a un mundo oscuro y nos da la fuerza para vivir y actuar”.⁵⁴ Estas palabras del Papa se refieren a Jesucristo, la Luz del mundo. Ahora bien, estas palabras pueden llamar vuestra atención, pues para vosotros el significado de la fiesta de *Diwali* es simbolizado por la luz. ¡Que nuestro amor supere finalmente en este mundo las tinieblas del odio! ¡Feliz *Diwali* a todos vosotros, queridos amigos hindúes!

Cardenal Paul Poupard, Presidente

11. Ángelus, Palacio Pontificio de Castelgandolfo, 17 de septiembre de 2006

Queridos hermanos y hermanas:

El viaje apostólico a Baviera, que realicé en los días pasados, fue una fuerte experiencia espiritual, en la que se entrelazaron recuerdos personales, relacionados con lugares muy familiares para mí, y perspectivas pastorales para un anuncio eficaz del Evangelio en nuestro tiempo. Doy gracias a Dios por las consolaciones interiores que me permitió vivir y, al mismo tiempo, expreso mi agradecimiento a todos los que trabajaron activamente para el éxito de esta visita pastoral. De ella, como ya es costumbre, hablaré más extensamente durante la audiencia general del próximo miércoles.

En este momento sólo deseo añadir que estoy vivamente afligido por las reacciones suscitadas por un breve pasaje de mi discurso en la Universidad de Ratisbona, considerado ofensivo para la sensibilidad de los creyentes musulmanes, mientras que se trataba de una cita de un texto medieval, que de ningún modo expresa mi pensamiento personal. A este propósito, ayer el señor cardenal secretario de Estado hizo pública una declaración en la que explicó el sentido auténtico de mis palabras. Espero que esto sirva para calmar los ánimos y

⁵³ *Deus caritas est*, n. 30

⁵⁴ *Ibid.*, n. 39



aclarar el verdadero significado de mi discurso, que en su totalidad era y es una invitación al diálogo franco y sincero, con gran respeto recíproco. Este es el sentido del discurso.

Ahora, antes de la oración mariana, deseo referirme a dos recientes e importantes conmemoraciones litúrgicas: la fiesta de la Exaltación de la Santa Cruz, celebrada el 14 de septiembre, y la memoria de la Virgen de los Dolores, celebrada al día siguiente. Estas dos celebraciones litúrgicas se pueden resumir visiblemente en la tradicional imagen de la crucifixión, que representa a la Virgen María al pie de la cruz, según la descripción del evangelista san Juan, el único de los Apóstoles que permaneció junto a Jesús moribundo. Pero ¿qué sentido tiene exaltar la cruz? ¿Acaso no es escandaloso venerar un patíbulo infamante? Dice el apóstol san Pablo: “Nosotros predicamos a Cristo crucificado: escándalo para los judíos, necedad para los gentiles”.⁵⁵ Pero los cristianos no exaltan una cruz cualquiera, sino *la* cruz que Jesús santificó con su sacrificio, fruto y testimonio de inmenso amor. Cristo en la cruz derramó toda su sangre para librar a la humanidad de la esclavitud del pecado y de la muerte. Por tanto, de signo de maldición la cruz se ha transformado en signo de bendición, de símbolo de muerte en símbolo por excelencia del Amor que vence el odio y la violencia y engendra la vida inmortal. “*O Crux, ave spes unica!*”, “¡Oh cruz, única esperanza!”. Así canta la liturgia.

Narra el evangelista: junto a la cruz estaba María (cf. *Jn* 19, 25-27). Su dolor forma un todo con el de su Hijo. Es un dolor lleno de fe y de amor. La Virgen en el Calvario participa en la fuerza salvífica del dolor de Cristo, uniendo su *fiat*, su “sí”, al de su Hijo.

Queridos hermanos y hermanas, unidos espiritualmente a la Virgen de los Dolores, renovemos también nosotros nuestro “sí” al Dios que eligió el camino de la cruz para salvarnos. Se trata de un gran misterio que aún se está realizando, hasta el fin del mundo, y que requiere también nuestra colaboración. Que María nos ayude a tomar cada día nuestra cruz y a seguir fielmente a Jesús por el camino de la obediencia, del sacrificio y del amor.

Gracias a todos vosotros; me animáis

11. Audiencia general, miércoles 20 de septiembre de 2006.

Viaje apostólico a Alemania

Queridos hermanos y hermanas:

Hoy quisiera volver con el pensamiento a los diversos momentos del viaje pastoral que el Señor me permitió realizar la semana pasada a Baviera. Al compartir con vosotros las emociones y los sentimientos que experimenté al volver a ver esos lugares tan queridos, ante todo siento la necesidad de dar gracias a Dios por haber hecho posible esta segunda visita a Alemania y, por primera vez, a Baviera, mi tierra de origen.

También doy sinceramente las gracias a todos los que han trabajado con entrega y paciencia para que cada uno de los acontecimientos se desarrollara de la mejor manera posible: pastores, sacerdotes, agentes pastorales, autoridades públicas, organizadores, fuerzas de seguridad y voluntarios.

⁵⁵ 1 Co 1, 23



Como dije a la llegada al aeropuerto de Munich, el sábado 9 de septiembre, mi viaje tenía por finalidad, en recuerdo de todos los que contribuyeron a formar mi personalidad, reafirmar y confirmar, como Sucesor del apóstol Pedro, los estrechos vínculos que unen a la Sede de Roma con la Iglesia en Alemania. Por consiguiente, el viaje no fue una simple “vuelta” al pasado, sino también una ocasión providencial para mirar con esperanza al futuro. El lema de la visita –“El que cree nunca está solo”- quería ser una invitación a reflexionar en la pertenencia de todo bautizado a la única Iglesia de Cristo, dentro de la cual nunca estamos solos, sino en constante comunión con Dios y con todos los hermanos.

La primera etapa fue la ciudad de *Munich*, conocida como “la metrópoli con corazón” (*Weltstadt mit Herz*). En su centro histórico se encuentra la *Marienplatz*, plaza de María, en la que surge la *Mariensäule*, Columna de la Virgen, coronada por la estatua de la Virgen María, en bronce dorado. Quise comenzar mi estancia bávara con el homenaje a la Patrona de Baviera, que tiene para mí un valor muy significativo: en esa plaza y ante esa imagen de María, hace cerca de treinta años fui acogido como arzobispo y comencé mi misión episcopal con una oración a María; allí regresé al final de mi mandato, antes de partir para Roma. Esta vez quise detenerme de nuevo al pie de la *Mariensäule* para implorar la intercesión y la bendición de la Madre de Dios no sólo para la ciudad de Munich y para Baviera, sino para toda la Iglesia y para el mundo entero.

Al día siguiente, el domingo, celebré la Eucaristía en la explanada de la Nueva Feria (*Neue Messe*) de Munich, entre los fieles que acudieron en gran número desde diferentes partes: comentando el pasaje evangélico del día, recordé a todos que especialmente en la actualidad se padece un “defecto de oído” con respecto a Dios. Los cristianos tenemos la tarea de proclamar y testimoniar a todos, en un mundo secularizado, el mensaje de esperanza que nos ofrece la fe: en Jesús crucificado, Dios, Padre misericordioso, nos llama a ser sus hijos y a superar toda forma de odio y de violencia para contribuir al triunfo definitivo del amor.

“Harnos fuertes en la fe”, fue el lema de la cita de la tarde del domingo con los niños de primera Comunión y con sus jóvenes familias, con los catequistas, con los demás agentes pastorales y con todos los que colaboran en la evangelización en la diócesis de Munich. Juntos celebramos las Vísperas en la histórica catedral, conocida como “Catedral de Nuestra Señora”, donde se conservan las reliquias de san Benno, patrono de la ciudad, y donde fui ordenado obispo en 1977.

A los niños y a los adultos les recordé que Dios no está lejos de nosotros, en algún lugar inalcanzable del universo; al contrario, en Jesús, se nos acercó para entablar con cada uno una relación de amistad. Cada comunidad cristiana, y en particular la parroquia, gracias al compromiso constante de cada uno de sus miembros, está llamada a convertirse en una gran familia, capaz de avanzar unida por el sendero de la vida verdadera.

La jornada del lunes, 11 de septiembre, estuvo dedicada en buena parte a la visita a *Altötting*, en la diócesis de *Passau*. Esta localidad es conocida como el “corazón de Baviera” (*Herz Bayerns*); en ella se encuentra la “Virgen negra”, venerada en la Capilla de las Gracias (*Gnadenkapelle*), meta de numerosos peregrinos provenientes de Alemania y de las naciones de Europa central.

Cerca de allí se halla el convento capuchino de Santa Ana, donde vivió san Konrad Birndorfer, canonizado por mi venerado predecesor el Papa Pío XI en el año 1934. Con los numerosos fieles presentes en la santa misa, celebrada en la plaza ante el santuario, reflexionamos juntos sobre el papel de María en la obra de la salvación, para aprender de ella



la bondad servicial, la humildad y la generosa aceptación de la voluntad divina. María nos conduce a Jesús: esta verdad se hizo aún más visible, al final del divino sacrificio, por la devota procesión en la que, con la estatua de la Virgen, nos dirigimos a la nueva capilla de la adoración eucarística (*Anbetungskapelle*), inaugurada en esta ocasión. La jornada terminó con las solemnes Vísperas marianas en la basílica de Santa Ana de *Altötting*, con la presencia de los religiosos y los seminaristas de Baviera, así como de los miembros de la Obra para las vocaciones.

Al día siguiente, el martes, en *Ratisbona*, diócesis erigida por san Bonifacio en el año 739 y cuyo patrono es el obispo san Wolfgang, tuvieron lugar tres citas importantes. Por la mañana, la santa misa en la explanada de Isling (*Islinger Feld*), en la que, retomando el tema de la visita pastoral —“El que cree nunca está solo”—, reflexionamos sobre el contenido del Símbolo de la fe. Dios, que es Padre, quiere reunir mediante Jesucristo a toda la humanidad en una sola familia, la Iglesia. Por eso, el que cree nunca está solo; el que cree no debe tener miedo de acabar en un callejón sin salida.

Luego, por la tarde, visité la catedral de *Ratisbona*, conocida también por su coro de voces blancas, los *Domspatzen* (pajarillos de la catedral), que lleva mil años de actividad y que durante treinta años fue dirigido por mi hermano Georg. Allí tuvo lugar la celebración ecuménica de las Vísperas, en las que participaron numerosos representantes de diversas Iglesias y comunidades eclesiales en Baviera y los miembros de la comisión ecuménica de la Conferencia episcopal alemana. Fue una ocasión providencial para orar juntos a fin de que se apesquere la unidad plena entre todos los discípulos de Cristo y para reafirmar el deber de proclamar nuestra fe en Jesucristo sin atenuaciones, sino de modo integral y claro, sobre todo con nuestro comportamiento de amor sincero.

Para mí fue una experiencia particularmente bella en ese día pronunciar una conferencia ante un gran auditorio de profesores y estudiantes en la Universidad de *Ratisbona*, en la que durante muchos años fui profesor. Con alegría me encontré una vez más con el mundo universitario que, durante un largo período de mi vida, fue mi patria espiritual. Había elegido como tema la cuestión de la relación entre fe y razón. Para introducir al auditorio en el carácter dramático y actual del tema, cité algunas palabras de un diálogo cristiano-islámico del siglo XIV, con las que el interlocutor cristiano —el emperador bizantino Manuel II Paleólogo— de forma incomprensiblemente brusca para nosotros, presentó al interlocutor islámico el problema de la relación entre religión y violencia.

Por desgracia, esta cita ha podido dar pie a un malentendido. Sin embargo, a quien lea atentamente mi texto le resultará claro que de ningún modo quería hacer más las palabras negativas pronunciadas por el emperador medieval en ese diálogo y que su contenido polémico no expresa mi convicción personal. Mi intención era muy diferente: partiendo de lo que Manuel II afirma a continuación de modo positivo, con palabras muy hermosas, acerca de la racionalidad que debe guiar en la transmisión de la fe, quería explicar que la religión no va unida a la violencia, sino a la razón.

Por consiguiente, el tema de mi conferencia —respondiendo a la misión de la universidad— fue la relación entre fe y razón: quería invitar al diálogo de la fe cristiana con el mundo moderno y al diálogo de todas las culturas y religiones. Espero que en diferentes ocasiones de mi visita —como por ejemplo en Munich, cuando subrayé la importancia de respetar lo que para otros es sagrado— haya quedado claro mi profundo respeto por las grandes religiones, y en particular por los musulmanes, que “adoran al único Dios” y junto



con los cuales estamos comprometidos a “defender y promover la justicia social, los valores morales, la paz y la libertad para todos los hombres”.⁵⁶

Así pues, confío en que, tras las reacciones del primer momento, mis palabras en la universidad de *Ratisbona* constituyan un impulso y un estímulo a un diálogo positivo, incluso autocrítico, tanto entre las religiones como entre la razón moderna y la fe de los cristianos.

Al día siguiente, 13 de septiembre, por la mañana, en la Antigua Capilla (*Alte Kapelle*) de *Ratisbona*, en la que se custodia una imagen milagrosa de María, pintada según la tradición local por el evangelista san Lucas, presidí una breve liturgia para la bendición del nuevo órgano.

Tomando pie de la estructura de este instrumento musical, formado por muchos tubos de diferentes dimensiones, pero todos bien armonizados entre sí, recordé a los presentes la necesidad de que los distintos ministerios, dones y carismas que actúan en la comunidad eclesial contribuyan todos, bajo la guía del Espíritu Santo, a formar la única armonía de la alabanza a Dios y del amor a los hermanos.

La última etapa, el jueves 14 de septiembre, fue la ciudad de *Freising*. Me siento particularmente vinculado a ella, pues fui ordenado sacerdote precisamente en su catedral, dedicada a María santísima y a san Corbiniano, el evangelizador de Baviera. Y precisamente en la catedral se celebró el último acto programado, el encuentro con los sacerdotes y los diáconos permanentes. Reviviendo las emociones de mi ordenación sacerdotal, recordé a los presentes el deber de colaborar con el Señor para suscitar nuevas vocaciones para el servicio de la “mies”, que también hoy es “mucho”, y los exhorté a cultivar la vida interior como prioridad pastoral para no perder el contacto con Cristo, fuente de alegría en el esfuerzo diario del ministerio.

En la ceremonia de despedida, al dar las gracias una vez más a cuantos habían colaborado en la realización de la visita, reafirmé nuevamente su finalidad principal: volver a proponer a mis compatriotas las verdades eternas del Evangelio y confirmar a los creyentes en la adhesión a Cristo, Hijo de Dios encarnado, muerto y resucitado por nosotros. Que María, Madre de la Iglesia, nos ayude a abrir el corazón y la mente a Aquel que es “el camino, la verdad, y la vida”.⁵⁷

Por esto he orado y por esto os invito a todos vosotros, queridos hermanos y hermanas, a seguir orando, a la vez que os agradezco cordialmente el afecto con el que me acompañáis en mi ministerio pastoral cotidiano. Gracias a todos vosotros.

Saludos

Saludo a los peregrinos de lengua española, en particular a las Carmelitas Misioneras que celebran su capítulo general. Que el Espíritu inspire en ellas el mejor modo de vivir su propio carisma. También a los grupos de las diócesis de Teruel-Albarracín y Huesca, acompañados de sus respectivos obispos, así como a los cadetes de la Armada nacional de la marina colombiana. Que la fe en el Dios de Jesucristo dé renovado vigor y esperanza a vuestras vidas.

⁵⁶ *Nostra aetate*, nº 3.

⁵⁷ Jn 14, 16.



(En polaco)

Que María, Madre de la Iglesia, ayude a cada uno a abrir su corazón a Cristo, que es el camino, la verdad y la vida. Que Jesús os guíe siempre, fortalezca vuestra fe y os bendiga a todos.

(En italiano)

Con especial afecto dirijo, por último, mi pensamiento a los *jóvenes*, a los *enfermos* y a los *recién casados*. La amistad con Jesús, queridos *jóvenes*, sea para vosotros fuente de alegría y apoyo para cumplir opciones comprometedoras; para vosotros, queridos *enfermos*, sea consuelo en los momentos difíciles y alivio del cuerpo y del espíritu. Queridos *recién casados*, permaneced constantemente unidos a Cristo para realizar fielmente vuestra vocación en el amor recíproco.

12. Declaración sobre la relación de la Iglesia con las religiones no cristianas del Concilio Vaticano II⁵⁸

En nuestra época, cuando cada día es más estrecha la unión del género humano y aumentan las relaciones entre los diversos pueblos, la Iglesia examina con más atención sus relaciones con las religiones no cristianas. En su misión de promover la unidad y la caridad entre los hombres, y aun entre los pueblos, ella examina, ante todo, qué tienen de común los hombres y qué les inclina a vivir juntos su destino.

Todos los pueblos forman, en efecto, una sola comunidad y tienen un mismo origen, puesto que Dios ha hecho habitar a toda la raza humana sobre la faz de la tierra; también tienen un mismo fin último, Dios, cuya providencia, manifestación de bondad y voluntad de salvación se extienden a todos, hasta que los elegidos se reúnan en la Ciudad Santa que la gloria de Dios iluminará y en donde todos los pueblos marcharán bajo su luz.

Los hombres esperan de todas las religiones la respuesta a los misteriosos problemas de la humana condición, que, como siempre, también hoy perturban lo más íntimo de sus corazones: ¿Qué es el hombre? ¿Cuál es el sentido y la finalidad de nuestra vida? ¿Qué es el bien y qué es el pecado? ¿Cuál es el origen y cuál la finalidad del dolor? ¿Cuál es el camino para llegar a la verdadera felicidad? ¿Qué es la muerte, el juicio y la retribución después de la muerte? Finalmente, ¿cuál es el misterio último e inefable que rodea nuestra existencia, de dónde venimos y a dónde nos dirigimos?

2. Ya desde los más remotos tiempos hasta nuestros días, en los diversos pueblos, se encuentra una cierta percepción de la misteriosa fuerza que se halla presente en el curso de las cosas y en los acontecimientos de la vida humana, y a veces hasta un reconocimiento de la Suprema Divinidad, e incluso del Padre. Esta percepción y este conocimiento infunden un íntimo sentir religioso en toda su vida. **Las religiones**, íntimamente ligadas con el progreso de la cultura, tratan de responder a dichas cuestiones mediante nociones más refinadas y con un

⁵⁸ Roma, 28 de octubre de 1965.



lenguaje más elaborado. Así, en **Hinduismo**, los hombres escudriñan el misterio divino, y lo expresan con una fecundidad inagotable de mitos y con los penetrantes esfuerzos de la filosofía: así buscan liberarse de las angustias de nuestra humana condición, ya por especiales formas de vida ascética, ya por la profunda meditación, ya refugiándose en Dios con amor confiado. En el **Budismo**, según sus variadas formas, se reconoce la radical insuficiencia de este mundo mutable y se enseña un camino por el cual los hombres, con devota confianza puedan ya adquirir un estado de liberación perfecta, ya -mediante su propio esfuerzo o con un auxilio sobrehumano- llegar definitivamente a la suprema iluminación. En igual forma todas cuantas religiones existen en el mundo se esfuerzan por resolver la inquietud del corazón humano por los más varios métodos, esto es, proponiendo caminos, es decir, doctrinas y normas de vida así como ritos sagrados.

La Iglesia católica no rechaza nada de lo que sea santo y verdadero en dichas religiones. Con sincero respeto considera aquellas maneras de vivir y de obrar, así como sus preceptos y doctrinas que, aun siendo tan diferentes en muchos puntos de lo que ella propone y defiende, sin embargo, a veces, reflejan un rayo de aquella Verdad que a todos los hombres ilumina. Pero ella anuncia y está obligada a anunciar incesantemente a Cristo que es “camino, verdad y vida” (Jn. 14, 6), en el que los hombres encuentran la plenitud de la vida religiosa y en el que Dios reconcilió consigo a todas las cosas.

Exhorta, pues, a sus hijos a que, con prudencia y caridad, por medio del diálogo y colaboración con los que siguen otras religiones, dando siempre testimonio de la fe y vida cristiana, reconozcan, respeten y hagan progresar los bienes espirituales y morales, así como los valores socio-culturales, que entre aquellos se encuentran.

3. La Iglesia mira con estima a los **Musulmanes**, puesto que adoran al único Dios, viviente y subsistente, misericordioso y omnipotente, Creador del cielo y de la tierra, que se ha revelado a los hombres, a cuyos decretos, aunque estén ocultos, tratan de someterse con toda el alma, como se sometió a Dios Abraham, a quien la fe islámica se refiere de buen grado. Aunque no le reconozcan como Dios, veneran a Jesús como Profeta; y honran a su Madre virginal, María; y, a veces, hasta la invocan con piedad. También esperan el día del juicio, en el que Dios remunerará a todos los hombres resucitados. Por todo ello en gran estima tienen a la vida moral y tributan culto a Dios, principalmente con la oración, las limosnas y el ayuno.

Si en el correr de los siglos se han manifestado numerosas disensiones y enemistades entre Cristianos y Musulmanes, el Sacrosanto Concilio exhorta a todos a que, olvidados de lo pasado, con sinceridad se esfuercen por una mutua comprensión y se entreguen, asimismo, a proteger y promover, todos a una y en beneficio de todos los hombres, la justicia social, los valores morales, la paz y la libertad.





BRINGING RADICAL CHANGE TO THE ARAB WORLD: THE “DEMOCRATIZING” LEGACY OF GEORGE W. BUSH

Dan Tschirgi¹

American University in Cairo

Abstract:

In the wake of this summer’s war between Israel and Hizballah, it seems likely that the Bush Administration’s hopes for the Middle East have produced their antithesis. Far from becoming a showcase for the realization of one of the administration’s most prominently proclaimed values—democracy—the region is now threatened as never before by obscurantist Muslim forces. This article examines the rise of neoconservative forces in American policy-making circles, examining their ideological premises, their linking of Iraq to the requirements of Arab-Israeli peace in light of the Palestinian Refugee issue, and their confidence that historical or divine purpose upholds the use of American political power on the world stage. It concludes by questioning this position.

Keywords: Israel, Hizballah, Middle East, United States, democratization.

Resumen:

Tras la guerra del pasado verano entre Israel y Hezbolá, parece probable que las esperanzas de la Administración Bush para Oriente Medio hayan producido su antitesis. Lejos de convertirse en un escaparate del logro de uno de los valores mas proclamados por la administración, la democracia, la región esta ahora mas amenazada que nunca por fuerzas musulmanas oscurantistas. Este articulo examina el auge de las fuerzas neoconservadoras en los círculos políticos estadounidenses, analizando sus premisas ideológicas, su vinculación de la guerra de Irak con los requerimientos de la paz árabe-israelí a la luz de la cuestión de los refugiados palestinos, y su confianza en que un propósito histórico o divino apoya el empleo del poder político estadounidense en la escena mundial. La conclusión del artículo cuestiona esta posición.

Palabras clave: Israel, Hezbolá, Oriente Medio, Estados Unidos, democratización.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Dan Tschirgi is Professor of Political Science at the American University in Cairo.
Address: Department of Political Science, 236 Social Sciences (SS) Building, The American University in Cairo, Cairo, 11511, Egypt. E-mail: tschirgi@aucegypt.edu.



Introduction

Two years prior to the expiration of George W. Bush's presidency, it seems likely that his administration's hopes for the Middle East have produced their antithesis. This may well be the ultimate dialectical outcome of events that culminated in the 2006 Summer War between Israel and Hizballah in Lebanon. Eight months after the militant Islamic group Hamas won a resounding victory in Palestine's parliamentary elections, the radical Islamic resurgence in the Middle East reached new heights. Far from becoming a showcase for the realization of one of the administration's most prominently proclaimed values—democracy—the region is now threatened as never before by obscurantist Muslim forces. In an immediate sense, the situation arose as a direct result of Israel's failure to achieve either of its primary objectives in the Summer War: to rescue, or force the release of, its captured soldiers and to crush Hizballah militarily. With the prestige of militant Islam currently at an all-time high, moderate Arab voices are muted, the value of democracy is increasingly doubted, and Washington's supporters have largely been silenced. It is all very far from the goals the administration proclaimed in its early years.

The individuals who initially helped George W. Bush set his presidential sights on bringing radical change to the Arab World had lengthy histories of involvement with US foreign policy issues. Loosely bonded by what could best be termed a common "orientation" rather than a fully worked out "theory" or "political philosophy," these neoconservatives gained initial experience in the Defense Department, the State Department and, as staff, in the halls of Congress. During the Clinton years, many neoconservatives found employment with a limited range of inside-the-Beltway think-tanks. Major employment venues included the Washington Institute for Near East Policy (WINEP), the Jewish Institute for National for National Security Affairs (JINSA), the Center for Security Policy, The Project for a New American Century, the American Enterprise Institute, and the Institute for Advanced Strategic and Political Studies.² The first G.W. Bush Administration relied heavily on the expertise of these neoconservative luminaries. The second Bush government did the same.

Tracing their earliest activities back to the late 1960s—the period following Israel's sweeping victory in the 1967 War—the initiators and primary spokesmen of neoconservatism, were mainly disillusioned liberal Jewish intellectuals who turned sharply away from what they saw as the liberals' excessive naiveté regarding practical politics. Although numerically insignificant, the "neocons" had some significant assets. First, their most important spokespersons enjoyed positions of influence in the media and in public affairs. Second, in addition to the force of ideological orientation, neocons were bound by personal, professional, and familial ties. These lent the incipient movement considerable potential force from its onset.

Following the 1967 Arab-Israeli War, US-Soviet rivalry over the Middle East provided neoconservatives with their first major operational cause and an opportunity to pursue it in government service. When the Soviet Union claimed to be concerned over Israeli efforts to colonize the Arab lands seized in 1967 and restricted Jewish emigration from the USSR, Democratic Senator Henry (Scoop) Jackson moved to mobilize penalties against Moscow. The budding neoconservative movement flocked to Jackson's banner. Neocons took

² Special Projects: "Empire Builders: Spheres of Influence" *The Christian Science Monitor*, available online at: <http://www.csmonitor.com/specials/neocon/spheresInfluence.html>. See also Joel Benin: "Israeli-Palestinian Peace—What's Iraq Got to Do With It?" *South Bay Jewish Voice for Peace*, 27 February 2003, available online at www.stanford.edu/group/peace/docs/march5th/BeninSanJose.doc



Moscow's ensuing retreat and modification of its emigration policy as confirmation that hardball politics paid off.

Under Ronald Reagan's presidency, neoconservatives—many of whom had by then formally joined the Republican Party—won appointments to important positions, particularly in the Defense Department. The trend was maintained when George Bush Senior followed Reagan to the White House. Among neoconservatives from the 1980s who were destined to reappear in influential government roles in the new millennium figured Richard Perle³, Douglas Feith⁴, Paul Wolfowitz⁵, Lewis Libbey⁶, John Bolton⁷, and Elliott Abrams.⁸

Bill Clinton's election in 1992 meant that the rest of the decade was a political wilderness for the neocons and marked a hiatus in the growth of their input into policymaking. In retrospect it is obvious that this did not undermine the neocon outlook's gathering political strength. Uninvited to assume positions of immediate influence during Clinton's two terms in office, neoconservatives put the years to good use expanding their organizational base and refining their policy goals and the arguments used to support them.

As an "outlook," rather than a comprehensively articulated philosophy or academic theory, neoconservatism retained the inchoate quality of an ideological position-in-the-making. Thus, it could accommodate a range of views that were not always completely in harmony and which, indeed, were sometimes marked by sharp differences.⁹ Nonetheless, neoconservative proponents shared key tenets that effectively gave them a common political direction. Three convictions formed the core of the neoconservative outlook: 1) That the United States is morally superior to other countries and is the vanguard of historical political development; 2) That power should and must be unapologetically exercised on behalf of moral and historical necessity; 3) That Israel and the US share common values and goals, and that unstinting support of Israel must therefore be a pillar of American foreign policy.

³ Former Assistant Secretary of Defense under Ronald Reagan, foreign policy advisor to G.W. Bush, and—until 2003—Chairman of the Defense Policy Board in the G.W. Bush Administration.

⁴ Served until the summer of 2005 as the third ranking civilian in the Bush Administration's Defense Department, previously served as a Middle East specialist for Ronald Reagan's National Security Council then transferred to the Defense Department where he served under Richard Perle and later rose to the rank of Deputy Assistant Secretary of Defense.

⁵ Served as aide to Senator Henry Jackson in the 1970s, then held senior positions in the State and Defense Departments, including an Ambassadorship to Indonesia. From 2001-2005, Wolfowitz was the second-ranking civilian in the Defense Department. In January, 2005 he was nominated to the presidency of the World Bank, the post he currently fills.

⁶ Chief of Staff and Assistant for National Security Affairs to Vice-President Dick Cheney. In October 2005 he resigned from government as a result of being indicted in the Valerie Plame scandal. Libby joined Paul Wolfowitz, William Kristol, Robert Kagan, and others in founding the controversial neoconservative "Project for the New American Century."

⁷ Before joining the George W. Bush administration, Bolton was Senior Vice President for Public Policy Research at the neoconservative think tank, the *American Enterprise Institute*. Under the Reagan and Bush I administrations he held posts at the Justice Department and the U.S. Agency for International Development. Under the administration of George W. Bush, Bolton has been the Undersecretary of State for Arms Control and International Security (since May 11, 2001) and, since August 1, 2005, U.S. Ambassador to the UN. Bolton has participated in many neoconservative lobbies, such as the Project for the new American Century, the American Enterprise Institute, and the Jewish Institute for National Security Affairs.

⁸ Served as Assistant Secretary of State in the Reagan Administration and selected by George W. Bush to serve as the National Security Council's Senior Director for Democracy, Human Rights and International Operations.

⁹ For a good discussion of this point, see Irving Kristol: "The Neoconservative Persuasion," *The Weekly Standard*, 25 August 2003, Vol. 008, n° 47

at <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/003/000tzmlw.asp>



The neoconservative worldview gained widespread attention in March, 1992, some ten months before Clinton took office, when a draft document prepared for then Secretary of Defense Richard Cheney was leaked to the *New York Times*. The document had been written under the supervision of the Pentagon's then Under Secretary for Policy, Paul Wolfowitz. Its contents immediately produced a firestorm of criticism, both domestic and foreign. The Wolfowitz draft called for Washington to cap its victory over the Soviet Union in the Cold War by gearing foreign policy to the overriding goal of ensuring that the United States would remain the world's only superpower. Referring less than diplomatically to the possibility that future political challenges might emanate from such countries as Germany and Japan, the document's unrelieved unilateralist bent and emphasis on US military might seemed to rest on contempt for close allies and unbridled arrogance vis-à-vis the rest of the world.

The controversy over the Wolfowitz draft forced a change. The push for a more moderate version of "Defense Planning Guidance," generally credited to Secretary of Defense Richard Cheney and Chairman of the Chiefs of Staff Colin Powell, prevailed. The final version lacked the earlier draft's offensiveness and sharp edges. While hinting at a preference for unilateral directions, the final draft also seemed to support multi-lateral approaches to international problems. Over the next eight years, neoconservatives presented their message in various ways. By the end of the decade, it had become part of the daily American political discourse.

In 1995 prominent right-wing spokesmen William Kristol and Robert Kagan founded *The Weekly Standard*, the Washington-based political magazine that quickly became the most relentless and prominent purveyor of neoconservative views. Between them, Kristol and Kagan manifested many of the most striking qualities that would mark leading neoconservative personalities in the coming decade. Both were highly intelligent, articulate political observers, both had records of government service in the Reagan Administration (in addition to other posts, Kristol had been Chief of Staff to Vice-President Dan Quayle; Kagan had been Secretary of State George Shultz's principal speechwriter). Thus, Kagan and Kristol were intimately familiar with Washington's intricate political environment. Both were also products of ivy-league educations, and had ties to East Coast intellectual circles. In Kristol's case, these last constituted a primordial bond to the very origins of the neoconservative orientation. His father, Irving Kristol, was widely known as the "godfather" of neoconservatism, a sobriquet reflecting his own intellectual journey from a Trotskyist position in the 1940s to a Right-Wing Conservative stance by the late 1960s.

In August, 2003 the elder Kristol would use the pages of his son's magazine to reflect upon the meaning of the neoconservative label and conclude that the orientation's essential purpose in today's world is "to covert the Republican party and American conservatism in general, against their respective wills, into a new kind of conservative politics suitable to governing a modern democracy." Irving Kristol clearly indicated the "new kind of conservative politics" he wanted to promote. It is the politics of power. "Suddenly" he noted, referring to the 1990s after the Soviet Union's collapse:

...the United States emerged as uniquely powerful... With power come responsibilities, whether sought or not, whether welcome or not. And it is a fact that if you have the kind of power we now have, either you will find opportunities to use it, or the world will discover them for you.¹⁰

The elder Kristol wanted the United States to determine where, when and how its own power would be used. Kristol's view that the US, as the world's dominant power, had

¹⁰ Kristol: "The Neoconservative Persuasion", *op. cit.*



“ideological” interests—which meant an obligation “to defend, if possible, a democratic nation under attack from non-democratic forces”—produced the only specific policy recommendation in his article: the US should defend Israel.

In the summer of 1996, just as the struggle over Clinton’s second term approached its climax, the younger Kristol and Kagan co-authored a major article, a clarion call urging conservatives to commit themselves to the new kind of politics Irving Kristol would later describe. The work, entitled “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy”, appeared in *Foreign Affairs*, then as now the most prestigious vehicle in the United States for discussions of international affairs.

In strong and succinct terms, the authors outlined their version of “a conservative view of the world and America’s proper role in it.”¹¹ The state of the world, they argued, was simply that the United States enjoyed a position of unchallengeable power. Traditional American conservatives had lapsed into confusion over the significance of this and, in consequence, were tending to coalesce around a “lukewarm consensus about America’s reduced role in a post-Cold War world...”¹² This, they warned, would prevent conservatives from governing the country. What was needed was something to attract and indeed inspire the voting public—“a more elevated vision of America’s international role.”¹³ Kristol and Kagan’s definition of the proper US role was straightforward: “Benevolent global hegemony.”¹⁴

This, of course, was no more than a reiteration of the main thrust of Paul Wolfowitz’s 1992 draft Defense Planning Guidance. No doubt mindful that only four years had passed since a public outcry caused that draft to be discarded in favor of a much watered-down version, Kristol and Kagan carefully stressed that there was a need to educate “the citizenry to the responsibilities of global hegemony...”¹⁵

Among the primary lessons to be imparted was the view that “American hegemony is the only reliable defense against a breakdown of peace and international order.” Once this were understood, it would be clear to all that “the appropriate goal of American foreign policy... is to preserve that hegemony as far into the future as possible.” That strategic goal, they maintained, required a “foreign policy of military supremacy and moral confidence.”¹⁶

The 1996 *Foreign Affairs* article was above all a cry to American conservatives, one seeking to rally conservative support of an activist ideological stance. It therefore sought to link conservatives’ concern over the role of moral values within American society to the role Kristol and Kagan hoped to see those values play in US foreign policy. The messianic implications of such an approach to international affairs could not be hidden, nor did the authors attempt to disguise them: “The remoralizing of America at home ultimately requires the remoralization of American foreign policy.”¹⁷

Kristol and Kagan concluded by chastising conservatives who did not favor an activist foreign policy aimed at securing American benevolent global hegemony. These were accused

¹¹ William Kristol and Robert Kagan, “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy,” *Foreign Affairs* (July/August 1996) at <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=276>

¹² *Ibid.*, p. 1.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 2.

¹⁵ *Ibid.*, p. 4.

¹⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹⁷ *Ibid.*, p. 6.



of pursuing a “pinched nationalism.”¹⁸ In contrast, Kristol and Kagan claimed to promote “a true ‘conservatism of the heart.’”¹⁹ The prose used to describe this brand of conservatism (or Neoconservatism) was notable for its romantic, virtually rhapsodic, character as well as for its careful employment of words written by George F. Kennan half a century earlier. As an ideological statement of purpose, Kristol and Kagan produced an article which leaves no doubt that neoconservative moral confidence is ultimately rooted in a conviction of divine or historically-sanctioned mission:

George Kennan was right 50 years ago... the American people ought to feel a “certain gratitude to a Providence, which by providing [them] with this implacable challenge, has made their entire security as a nation dependent on pulling themselves together and accepting the responsibilities of moral and political leadership that history plainly intended them to bear.”²⁰

In 1997 Kristol and Kagan co-founded the Project for the New American Century. Based in Washington, D.C., the new organization was devoted to furthering the neoconservative outlook. According to its “Statement of Principles,” this boiled down to promoting “the propositions that American leadership is good both for American and for the world; that such leadership requires military strength, diplomatic energy and commitment to moral principle; and that too few political leaders today are making the case for global leadership.”²¹

From the outset, the PNAC received politically significant support. Its founding document was signed by a host of high-profile personalities from the national political scene, among whom figured Elliot Abrams²², William Bennett²³, Jeb Bush²⁴, Dick Cheney²⁵, Fred C. Ikle²⁶, I. Lewis Libby²⁷, Dan Quayle,²⁸ Donald Rumsfeld²⁹, and Paul Wolfowitz.³⁰

In retrospect it is obvious that the 1990s provided neoconservatives with an opportunity to consolidate their message as well as their political efforts. Their first challenge was to sway the Republican Party into neoconservative channels, the second was to gain support from the country as a whole. George W. Bush’s selection as the Republican presidential candidate in 2000 capped the neocons’ winning confrontation with the first challenge. However, Bush’s questionable electoral victory and subsequent serious domestic differences over his administration’s prosecution of the War on Terror long frustrated the neoconservatives’ search for national approbation. Indeed, it is no exaggeration to contend that Bush’s campaign for a second term was essentially a search for overall approval of his first-term performance.

The highlights of that performance were linked to the War on Terror, and therefore to the Arab and Islamic Worlds. Given that the neoconservative orientation had been shaped from

¹⁸ *Ibid.*, p. 6.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Project for the New American Century: “Statement of Principles”, at <http://www.newamericancentury.org>

²² Former Assistant Secretary of State for Human Rights.

²³ Former Secretary of Education.

²⁴ Son of ex-president George Bush; brother to President George W. Bush.

²⁵ Former Secretary of Defense.

²⁶ Former Undersecretary of Defense.

²⁷ Former holder of senior positions in the State Department and the Pentagon.

²⁸ Former Vice President.

²⁹ Former Secretary of Defense and White House Chief of Staff.

³⁰ Former Undersecretary of Defense.



its inception at least partly by events in the Middle East, it was only natural that the ascendant neoconservatism of the late 1990s and early 2000s had clear positions regarding the region.

Neoconservative discussion of the Middle East has mainly focused on three topics: Israel, Iraq, and the overall context of Arab-Muslim culture. The neoconservative position on Israel has been straightforward, consistent and strong: Israel must be supported. Norman Podhoretz, acknowledged as another of the neoconservatives “founding fathers,” set the tone very early on as editor-in-chief of *Commentary*, the publication of the American Jewish Committee. Once a mainstay of liberal political positions, *Commentary* followed its editor’s increasing shift to the right after the late 1960s—becoming what has long been accurately described as “a neoconservative journal.”³¹ Podhoretz, *Commentary* and neoconservatives in general proved to be not simply supportive of Israel but especially committed to the Israeli political spectrum’s right-wing. Thus, American neoconservatives quickly and steadfastly aligned themselves with Israel’s Gahal, subsequently known as Likud, party—the direct descendent of Vladimir Jabotinsky’s Revisionist Zionist movement.

Following various turns in domestic Israeli politics after 1967, it fell to a Labor Prime Minister, Yitzhak Rabin, to preside over the Oslo initiative, the first development in nearly 50 years that held promise of ending the Arab-Israeli conflict. In 1993, Israel and the Palestine Liberation Organization (PLO) signed a Declaration of Principles, a seminal agreement whereby the two sides acknowledged each others’ legitimacy and pledged to settle outstanding differences politically. An Israeli who could not bear the thought of a territorial compromise with Palestinians assassinated Rabin in 1995.

The assassination’s aftermath not only witnessed a growing divide in Israel between right and left political tendencies but also the rising dominance of the right-wing Likud view. In 1996, Likud leader Benjamin Netanyahu, became Israel’s Prime Minister. Netanyahu’s right-wing credentials were impeccable. His father, Binzion Netanyahu, a renowned historian and Revisionist Zionist theoretician, once served as Vladimir Jabotinski’s secretary.³² Netanyahu himself unwaveringly saw things through Revisionist lenses as he surveyed the more recent twists of the struggle for Palestine. He thoroughly disliked the Oslo Peace Process, and was just as strongly opposed to the cornerstone upon which supporters of the Process hoped to achieve peace: a two-state solution that would provide for Israel’s security while allowing Palestinians to have a state of their own. As prime minister, he faced the delicate—but not impossible—task of presiding over Israel’s participation in the peace process, in which the Clinton administration had placed high hopes, without allowing the process to move toward the two-state solution it was designed to achieve.

Netanyahu’s strong links to the United States brought him into contact with the full spectrum of pro-Israeli Americans, but his closest ties were with the most politically conservative elements of this group, and it was from them that he received encouragement and support for his political ambitions.³³ Such neoconservative quarters shared Netanyahu’s antipathy to the Oslo Peace Process and the prospect of Palestinian statehood. It was, therefore, not surprising that he looked to American neocons for suggestions as to how the Oslo Peace Process could best be scuttled.

³¹ See <http://www.csmonitor.com/specials/neocon/>

³² MEDEA, European Institute for Research on Mediterranean and Euro-Arab Cooperation: “Netanyahu, Benjamin” at <http://www.medeas.be/index.html?page=&lang=en&doc=137&highlight=netanyahu>

³³ *Ibid.*



Leading American neoconservatives were eager to counsel Israel's new anti-Oslo prime minister. An Israeli think-tank, the Institute for Advanced Strategic and Political Studies (IASPS) promptly commissioned a high-powered group of neoconservative "Washington insiders" to recommend policy directions for the new Netanyahu government. The Institute, based in Jerusalem and Washington, adhered to such an extremely conservative political line that by 2001 its founder and president, Robert J. Loewenberg, was branding Israel's Likud leader Ariel Sharon "socialist Sharon."³⁴

Richard Perle headed the consultancy group hired by IASPS. He was joined by three additional prominent neoconservatives, Douglas Feith and David and Meyrav Wurmser. While Perle and Feith went on to achieve prominent positions in George W. Bush's Defense Department, Wurmser became Vice President Dick Cheney's Middle East Adviser. His wife, Meyrav, an Israeli national who strongly opposed the Oslo Process, was a columnist for the *Jerusalem Post*, and worked at the right-wing Hudson Institute in Washington.

The 1996 report produced by this group for Israel's new prime minister minced no words. The document's thrust was captured by its title: *A Clean Break: A New Strategy for Securing the Realm*. It argued that Israel should decisively turn away from what was condemned as an impractical, dangerous, and politically immoral recent past—the entire trajectory toward a settlement along the lines of the Oslo Program.³⁵

In keeping with this, the advice given to Israel's new prime minister argued that the Netanyahu Government had an opportunity to establish Israel's policy "on an entirely new intellectual foundation."³⁶ Most important, was the flat advice that Israel should abandon any notion of "land for peace" and instead commit itself totally to "peace through strength."³⁷ In short, the Oslo Process should be discarded. By the same token, the report suggested that that Syria's internal dynamics could be helpfully swayed by a policy of harsh confrontation. A regime change in Iraq, argued the report, would accomplish "an important Israeli strategic objective in its own right."³⁸

Ever since the end of the 1990-91 Gulf War, neoconservatives had been unanimous in condemning US policy toward Iraq. In their view, Saddam Hussein should never have been allowed to remain in power following that conflict, and the quicker Washington overturned the dictator's regime, the better things would be. Initially, the main reason behind this outlook was the conviction that Saddam would be a potential danger to regional and world stability so long as he remained in office. In 1998, a group calling itself the Committee for Peace and Security in the Gulf published an open letter to President Clinton calling on the United States to launch "a determined program to change the regime in Baghdad".³⁹ The committee's membership was practically a roster of leading neoconservative spokesmen, thinkers and personalities, many of whom would later assume important positions in the George W. Bush

³⁴ Loewenberg, Robert J.: "Arik Sharon's Strategy: Barak or the Linchpin of Unity Government—Part I" *Institute for Advanced Strategic and Political Studies, Op. Ed.*, (25 February 2001) at <http://www.iasps.org/opeds/oped23.htm>

³⁵ Perle, Richard; Colbert, James; Fairbanks, Charles Jr.; Feith, Douglas; Loewenberg, Robert; Torop, Jonathan; Wurmser, David and Wurmser, Meyrav (1996): *A Clean Break: A New Strategy for Securing the Realm*, The Institute for Advanced Strategic and Political Studies, at <http://www.freerepublic.com/focus/news/860941/posts>.

³⁶ *Ibid.*, p. 1.

³⁷ *Ibid.*, p. 2.

³⁸ *Ibid.*, p. 3.

³⁹ "Open Letter to the President, February 18, 1998," text at: http://www.centerforsecuritypolicy.org/index.jsp?section=papers&code=01-D_76.



administration. Among them were Richard Perle, William Kristol, Robert Kagan, Bernard Lewis, Paul Wolfowitz, and Donald Rumsfeld.

However, as the neoconservatives' political vision became more clearly defined over the next several years, the basis of their insistence on the need for regime-change in Baghdad shifted to a broader focus. Saddam's record and aggressive personality were not discarded as valid reasons, but they were superceded by the neocons' growing enthusiasm for a global US benevolent hegemony. In short, regardless of what happened to Saddam Hussein, the geopolitical importance of the Middle East would require a permanent (or at least open-ended) US military presence in the Persian Gulf. In itself, this consideration heightened the attraction of a pro-American regime-change in Iraq. There is no doubt that such thoughts went into a major report issued by the Project for a New American Century on the eve of George W. Bush's election to the presidency. Entitled *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*, the report maintained that "the need for a substantial American force presence in the Gulf transcends the issue of the regime of Saddam Hussein."⁴⁰ In referring to North Korea's Kim Jong Il and Iraq's Saddam Hussein, the report strongly criticized previous Pentagon planning efforts for having "given little or no consideration to the force requirement not only to defeat [those countries] but to remove these regimes from power and conduct post-combat stability operations."⁴¹

From the neoconservative perspective, then, Iraq was vitally important to the goal of US global hegemony, a conclusion deriving directly from Iraq's regional significance. It is not difficult to make or perceive the case for Iraq's regional importance, and neocons made at least parts of the case repeatedly—for example, in the 1996 paper prepared for Israeli Prime Minister Netanyahu. The long and short of it is simply this: a pro-American, or American-controlled, Iraq would: (A) eliminate Syria's strategic depth in its confrontation with Israel, thereby rendering Damascus much more likely to reach an accommodation with Israel on Jerusalem's terms; (B) Provide a secure Western base for protecting all oilfields in the Arab/Persian Gulf, including those of Saudi Arabia, independently of any preferences local governments might have; (C) Stand as a strong bastion against radical tendencies emanating from Iran's Islamic Republic and, at the same time, possibly provide an important base of support for moderate factions seeking regime change in that country.

There was an additional important reason for favoring war with Iraq from a neoconservative perspective. The idea was not directly mentioned by American neocons, though it has been explicitly endorsed by the retired right-wing Israeli Army General and leader of the National Religious Party, Effi Eitam. Eitam has long been "a strong proponent of the notion that a US war on Iraq will permit the transfer of Palestinians from the West Bank."⁴² Thus, the link melded the "confluence of views between the Israeli ultra-right and the Washington Iraq war hawks."⁴³

The linkage between Iraq and a solution to the Palestine problem must have imposed itself on neocon strategic thinking about the Middle East by the mid-1990s for at least three reasons. First, the issue was repeatedly being brought up and widely disseminated by think tanks and academic forums whose activities would have been well known to neoconservative organizations. Second, the issue related very much to Israel and its future—a subject of deep

⁴⁰ *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources, A Report of the Project for a New American Century*, (September 2000), at <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>, p. 14.

⁴¹ *Ibid.*, p., 10.

⁴² Benin, Joel: *op. cit.*, pp. 21-22.

⁴³ *Ibid.*



concern to leading neoconservative spokesmen. Finally, the issue not only related to Israel and its future but also linked Israel's future to a certain role Iraq might play in an effort to resolve the Palestine conflict.

The Clinton presidency inherited from the first Bush presidency a renewed interest in pursuing Palestinian-Israeli peace. Although initially buoyed into an optimistic frame of reference by the Oslo Accord of 1993, the sober reality was that the closer the two sides came to having to deal with "final status issues"—Jerusalem, final borders, and the fate of Palestinian refugees—the more elusive a final agreement seemed to be. The Palestinian refugee issue was the most difficult of them all, not only tapping the deepest emotional wellsprings of both sides but also presenting the narrowest range of options for maneuvering toward any sort of agreement.

Because of its centrality to each side's belief system, the refugee issue was soon frozen within a terrible wrapping of silence that only occasionally was broken by the unthinking reiteration of the standard Palestinian or Israeli positions. In private, Palestinian thinkers or leaders would sometimes acknowledge—strictly off the record—that the demand for the full, unrestricted return of all refugees was neither realistic nor helpful to the peace process. In private, their Israeli counterparts would—also off the record—admit much the same with reference to Israel's established refusal to accept the return of more than a minimally symbolic number of refugees in the context of a peace settlement and its utter refusal to acknowledge—even symbolically—guilt for the problem's creation. There were very few exceptions to this general refusal to express dissenting views publicly.

It was in the mid-1990s that cracks in the silence began to appear—not through the agency of Palestinian, Israeli or "third party" official channels but rather through activities of academic centers and private think tanks. Through this prism it was possible to get a sense of the direction of thinking on the Palestinian refugee issue.

Two clear examples of this were the 1996 book, *From Refugees to Citizens: Palestinians and the End of the Arab-Israeli Conflict*,⁴⁴ by Syracuse University Professor of Law Donna Arzt and a 1998 concept paper produced by a non-governmental Israeli-Palestinian team working under the umbrella of Harvard's Program on International Conflict Analysis and Resolution.⁴⁵ Significantly, two highly influential US think tanks with close ties to policy-making circles were associated with Arzt's work. The New York-based Council on Foreign Relations published the book and the Washington-based Brookings Institution distributed it. Arzt had directed the Council on Foreign Relations project "The Arab-Israeli Conflict: Demographic and Humanitarian Issues." *From Refugees to Citizens*, she wrote, advanced for discussion "the basic components of a plan for permanent regional absorption of Palestinian refugees that is intended to result in a mutually agreeable division of responsibilities among all parties to the peace process." The heart of Arzt's proposal was, as she put it, "an adjustment in the demographic distribution of Palestinian refugees..."⁴⁶

⁴⁴ Arzt, Donna E. (1999): *From Refugees to Citizens: Palestinians and the End of the Arab-Israeli Conflict*. New York, Council on Foreign Relations Press. See also "Palestinian Refugee Return," at <http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/Arzt99.html>

⁴⁵ Cited in Tschirgi, Dan: "Resolving the Palestinian Refugee Problem: Edward A. Norman's Unintended Contribution to Relevant Lessons in Perspectives, Values, and Consequences," in Dietrich Jung (ed.) (2004): *The Middle East and Palestine: Global Politics and Regional Conflict*, New York, Palgrave Macmillan, p. 188.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 189.



Casting her plan in terms of a seven to ten year time-frame, Arzt projected a total (refugee and non-refugee) Palestinian population of some 8.2 million by the year 2005. She dismissed the standard Palestinian and Israeli stands on the refugee issue as non-starters, totally incompatible with any conceivable political settlement. “Get real” was her blunt advice to would-be Middle East peacemakers. What Arzt put forth as a preliminary idea, a basis for discussion, was a strategy designed to resolve the refugee problem within the existing context of Middle Eastern political reality

Arzt’s suggested approach was predicated on the coordinated use of the full range of traditional options for resolving massive refugee situations. Arzt calculated that, if acted on immediately, the approach she advocated would lead to just over one-third (34.4%) of the world’s Palestinians residing in the West Bank and Gaza by 2005. The other two-thirds would be found outside Palestine in accordance with Arzt’s recommended demographic adjustments. The West Bank’s Palestinian population would rise to twice its 1995 level. Israel, Syria, Lebanon and Jordan would absorb small percentages of the remaining refugees, but Arzt reserved the most significant contributions in this regard for non-Middle Eastern states and what she termed “the sparsely populated Gulf countries such as Saudi Arabia, Iraq and Kuwait.”⁴⁷ Each would double the size of its 1995 Palestinian population. Thus, non-Middle East states would allow the resettlement of some 10.8 percent of the world’s 2005 Palestinian population, increasing their own Palestinian population to approximately 900,000. What Arzt conceived of as underpopulated Gulf countries—Saudi Arabia, Iraq and Kuwait—were to more than match this contribution by taking in 11.6 percent of the world’s Palestinians, thus raising their own combined Palestinian population to some 965,000. In fact, Arzt actually saw Iraq as the primary venue for relocating the nearly one million Palestinian refugees to whom she referred.

In contrast to Arzt’s work, the 1998 Harvard concept paper, *The Palestinian Refugee Problem and the Right of Return*, did not present a detailed plan for resolving the refugee problem.⁴⁸ In particular, it avoided Arzt’s penchant for suggesting specific numbers of refugees to be demographically adjusted. The paper was the result of mock negotiations held over two years under Harvard’s auspices by influential private Israeli and Palestinian citizens. The very valuable goal of the exercise was to introduce “insights and ideas... into the public debate and decision-making processes of the two communities.”⁴⁹ Several important general principles emerged from the Harvard project. Chief among these, perhaps, was the Palestinian-Israeli group’s agreement that neither the traditional (or maximalist) Palestinian nor Israeli positions on refugees (unrestricted right of return as opposed to complete denial of refugee return to Israel) was compatible with an overall settlement that would provide enduring peace.

Donna Arzt’s book and the Harvard concept paper differed in a variety of ways but were strikingly parallel in their common insistence that repatriation, resettlement and compensation be combined as tools for resolving the Palestinian refugee problem; that only limited numbers of Palestinians return to Israel, while the bulk of refugees resettle permanently in non-Israeli parts of Palestine and other parts of the Middle East and the world at large; that full resolution would require a period of several years; and, finally, that the international community must play an active role in any viable settlement. The parallels, of course, arose because each effort

⁴⁷ *Ibid.*, p. 190.

⁴⁸ Alpher, Joseph and Shikaki, Khalil: “The Palestinian Refugee Problem and the Right of Return,” Program on International Conflict Analysis and Resolution, Paper n° 98-7 (1998), Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 1.



was grounded in the conviction that established official Israeli and Palestinian positions could not be part of any viable political settlement.

Unfortunately, the professed goal of both works—to spark a broad and free-flowing discussion of the refugee issue and how it might be dealt with in the peace process—was not really attained, or, at best, it was only partly reached. By the late 1990s, the Israeli and Palestinian ideological establishments had zeroed in on Arzt's book and the Harvard paper. The unimaginative, hackneyed outpouring of venom was predictable, and pathetic. Palestinian spokesmen, including Edward Said and his fellow Columbia University faculty member, Joseph Massad, not only denounced Arzt's work and the Harvard paper, but went out of their way to excoriate any Palestinian thinker or leader whom they suspected of favoring a pragmatic, or realistic, approach to the refugee problem. Neither seemed concerned that their purely ideological stand might condemn millions of their fellow Palestinians to an open-ended existence as refugees.⁵⁰

On the other hand, Israeli ideologues found their own grounds for condemning Arzt and the Harvard project. Right-wing political commentator Emanuel A. Winston, for example, railed against what he saw as the beginning of a clear plot to destroy the Jewish state by allowing some refugees to return to Israel proper and permitting masses of hostile Palestinian refugees to set up their own state on Israel's borders. Winston and his ilk in Israel were evidently not bothered by the possibility that their rejection of any concession on the refugee issue promised to condemn their fellow citizens to the uncertainties and tragedies of open-ended conflict.⁵¹

The attacks of September 11, 2001 ultimately provided the administration of George W. Bush with the opportunity to pursue with gusto the neoconservative agenda for the Middle East. Initially, Washington reacted to 9/11 on the basis of tentative and limited rationales: The removal of Afghanistan's Taliban regime was justified as clear retribution for Al-Qaeda's attack on the US, while Saddam's alleged weapons of mass destruction provided the immediate *casus belli* for the Iraq War and justification for Iraq's subsequent occupation. It was not long before both these arguments were deemed insufficient. A more positive rationale for US sponsorship of radical change in the Middle East was needed.

In December 2002, a presidential directive established the Middle East Partnership Initiative. The measure raised "democratization" of the region to a new level of priority in US foreign policy. According to the State Department, by 2006 the program dispersed some \$293 million in partnership with NGOs, universities and businesses "so democracy can spread, education can thrive, economies can grow, and women can be empowered."⁵²

Nearly a year after it launched the Middle East Partnership Initiative—at the end of 2003—the Bush Administration declared a central feature of its commitment to the war on terror to be the promotion of fundamental social and political change in the Middle East. The vehicle for this was to be the Greater Middle East Initiative (GMEI), a program designed to facilitate the development of democracy in a region ranging from Morocco to Afghanistan, and including the Arab countries, Afghanistan, Turkey and Pakistan. This bold and ambitious aim was heralded by the president in November, when he spoke before the National

⁵⁰ See Said, Edward: "The Right of Return, At Last," *Al Ahram Weekly Online*, 10-16 February 2000, at <http://www.ahram.org.eg/weekly/2000/468/opl.htm>. See also Massad, Joseph: "Return or Permanent Exile? Palestinian Refugees and the Ends of Oslo", *Critique* (Spring, 1999) pp. 5-23.

⁵¹ Tschirgi, *op. cit.*

⁵² US Department of State: Middle East Partnership Initiative, at <http://www.mepi.state.gov>



Endowment for Democracy, a congressionally-funded private organization dedicated to the worldwide promotion of democratic institutions.

Shortly after 9/11, Bush had promised a “crusade” against terrorism. It was a poor choice of words that did not go down well in the Middle East, where the Crusades are still bitterly remembered as a series of Western Christian invasions of Muslim lands. Although the White House quickly dropped the offending term from its lexicon, Bush’s 2003 speech announcing what he called a new “forward strategy of freedom in the Middle East” rang with the messianic certainty of a true crusader. Equating freedom with democracy, the president found a solid link between Divine approval and practical earthly benefits. “Liberty is both the plan of Heaven for humanity, and the best hope for progress here on earth,” he proclaimed.⁵³ The US would strive to further democracy in the Middle East partly for ideological reasons (“We believe that liberty is the design of nature... the direction of history”) and partly out of sheer self-interest.

As long as the Middle East remains a place where freedom does not flourish, it will remain a place of stagnation, resentment and violence ready for export. And with the spread of weapons that can bring catastrophic harm to any country it would be reckless to accept the status quo.⁵⁴

In Bush’s view, the mission—and it was obviously a “crusade”—was clear: “The advance of freedom is the calling of our time; it is the calling of our country.” As a call for national commitment to a proactive policy of democratization in the Middle East, the speech was one of the best—possibly the best—he delivered during his first term. It was concise and straightforward, simultaneously lofty and practical. It also provided a plausible explanation of why America’s terrorist enemies sprang from the Middle East and, therefore, of why America’s national security required fundamental changes in the region. The problem, argued Bush, was not rooted in any “failures of a culture or a religion,” but rather in “the failures of political and economic doctrines.”⁵⁵ The anti-democratic structural conditions that had, in consequence, long prevailed in Middle East created a “freedom deficit” which in turn underlay the “stagnation and resentment” that the president blamed for producing “violence ready for export.”⁵⁶

Much of Bush’s argument resounded with validity to anyone having the least familiarity with the contemporary Middle East, and particularly with the Arab World. Certainly, most governments in the area could not be accused of being either responsible or responsive to the needs of their people. Certainly, various forms of authoritarianism predominated, and along with them a general climate in which the rule of law and concepts of human rights suffered grievously. Certainly, too, those same governments presided over societies in which poverty was rampant, the gap between rich and poor stark and widening, and opportunities for decent education and health care were available only to the affluent. Moreover, it simply could not be denied that these and other ills had indeed helped produce a societal miasma of longstanding, widespread and profound “stagnation and resentment.”

Yet, there were at least two glaring shortcomings in Bush’s diagnosis of the Mideast’s malaise. One was that he severely downplayed the key roles of the US and other developed

⁵³ “President Bush Discusses Freedom in Iraq and Middle East: Remarks by the President at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy,” 6 November 2003, at <http://www.npwj.org/?q=node/1463>, p. 2.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 7.



nations in fomenting the very conditions he decried. True, he did note that “sixty years of Western nations excusing and accommodating the lack of freedom in the Middle East did nothing to make us safe—because in the long run, stability cannot be purchased at the expense of liberty.”⁵⁷ The truth, however, is much sharper. For much longer than sixty years (indeed, since the Ottoman Empire’s collapse in World War I), a combination of strategic and economic interests led the West not just to “excuse” and “accommodate” the region’s authoritarian rulers but actually to sponsor their creation and actively work for their survival.

The second questionable feature of Bush’s 2003 speech was the ease with which he singled out democracy as the remedy for the Middle East problem and the vehicle for global peace. Few could disagree with the president’s assertion that “for too long, many people [in the Middle East] have been victims and subjects. They deserve to be active citizens.”⁵⁸ Fewer still would question his argument that repressive and unresponsive governments had produced vast reservoirs of bitterness and resentment. What was questionable, however, was whether Bush’s prescription—democracy—was as feasible as he seemed to believe. Noting that observers had often asked “whether this country, or that people, or this group are ‘ready’ for democracy,” Bush roundly rejected such doubts. Instead, he asserted, “it is the practice of democracy that makes a nation ready for democracy and every nation can start on this path.”⁵⁹

And there, of course, was the rub. The real question was—and remains—whether the institutional and legal characteristics of a democratic polity can be erected and sustained in any society or, on the other hand, whether there exist socio-cultural prerequisites for the successful establishment and survival of democratic systems such as Bush outlined?

In early 2004, the Bush Administration expanded its drive to democratize the Middle East by including the G-8 countries as co-sponsors of a campaign to encourage political reform in the Broader Middle East and North Africa Region. Following a rocky start (one made particularly difficult by the outspoken opposition of Arab regimes, including that of the ostensibly friendly governments of Saudi Arabia, Jordan and Egypt) the G-8 Summit was finally held in June at Sea Island, Georgia.⁶⁰ While the G-8 committed itself to a variety of steps to encourage democratic developments in the Middle East, it could only agree on steps that avoided antagonizing Arab Governments.⁶¹ Critics denounced the administration for

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁵⁹ *Ibid.*, p.4.

⁶⁰ The initial American demarche to other members of the G-8 came in the form of “guidelines” for a joint effort to promote Middle East democratization. Particularly galling to the regimes of Egypt, Jordan and Saudi Arabia were elements perceived not only as the core of the initiative but also as designed to establish direct links between G-8 countries and local populations in order to pressure Middle East governments into democratizing reforms. What specifically provoked official Arab ire were three suggestions: (1) that G-8 countries increase “direct funding to democracy, human rights, media, women’s and other NGOs in the region”; (2) that they should “encourage the region’s governments to allow civil society organizations, including human rights and media NGOs to operate freely without restrictions”; and, (3) that G-8 members “fund an NGO that would bring together legal and media experts from the region to draft annual assessments of judicial reform efforts or media freedom in the region.” See Gambil, Gary C.: “Jumpstarting Arab Reform: The Bush Administration’s Greater Middle East Initiative,” *Middle East Intelligence Bulletin*, vol. 6, n° 6-7, at http://www.meib.org/articles/0407_me2.htm

⁶¹ The final product dropped any idea of the G-8 bypassing local governments to work directly with civil society groups. It also abandoned the notion of funding an NGO to monitor political reform. Moreover, it not only pledged that G-8 support for reform in the region would “go hand in hand with support for a just, comprehensive and lasting settlement to the Arab-Israeli conflict” but also acknowledged that “change should not and cannot be imposed from outside” and that “each society will reach its own conclusions about the scope and pace of



having compromised its commitment to Middle East democracy, charging that by opting for “a soft-edged approach to promoting change in the Middle East, the administration has ended up with an initiative that is hollow at the core.”⁶²

A year later, Secretary of State Condoleezza Rice spoke at the American University in Cairo, calling on the Egyptian people to have faith in the “inevitable” triumph of democracy.⁶³ Just over twelve months later, the Secretary of State’s determinedly optimistic outlook was to be challenged by the implications of Israel’s Summer War against Hizballah. With the leading political regional attraction now residing in militant fundamentalist Islam, the proponents of democratic change could only hope—but not count on—better days ahead.

It is possible to make a plausible argument that democratic institutions and processes must, if they are to be stable, rest on a framework of generally accepted values that are conducive to the trade-offs of power, limitations on governmental authority, and tolerance of opposing views upon which democratic systems depend. Put this way, political culture can be seen as the basis of democratic political systems, and it becomes necessary to ask whether all cultures can sustain that form of government.

Is the Arab world unsuitable for the development of democratic institutions? Bush strongly denied the claim that the Arabs or Islam are inherently unhelpful to the flowering of democratic practices:

Are the peoples of the Middle East somehow beyond the reach of liberty? Are millions of men and women and children condemned by history or culture to live in despotism? Are they alone never to know freedom, and never even to have a choice in the matter? I, for one, do not believe it. I believe every person has the ability and the right to be free.⁶⁴

The president’s position evaded the real question. The issue is not whether the Arabs or Islam per se are inimical to democratic development. It is whether democracy can flourish in societies where a predominant section of the population approaches politics on the basis of transcendental beliefs, whether these are linked to religious or secular absolute value-systems. Whatever the future may hold, George W. Bush’s vision of a politically reconfigured Middle East will not be without impact. The question awaiting a considered answer is whether the long-term results of his administration’s initiative will have been worth the cost.

change.” See “Partnership for Progress and a Common Future With the Region of the Broader Middle East and North Africa,” 9 June 2004. Online at <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2004seaisland/partnership.html>

⁶² Ottawa, Marina and Carothers, Thomas: “The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start,” The Carnegie Endowment for International Peace *Policy Brief*, n° 29, at www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=1480&prog=zgp&proj=zdr1,zme

⁶³ “Remarks by Condoleezza Rice at the American University in Cairo”, 20 June 2005, at www.state.gov/secretary/rm/2005/48328.htm

⁶⁴ *Ibid.*, p. 3.





THE FUTURE OF DEMOCRACY IN LEBANON

Riad al-Khouri¹

Abstract:

Along with other developing states, various Arab countries are democratizing as they integrate into the global economy. However, the more liberal Lebanese system has paradoxically failed to keep pace. After the killing of former Prime Minister Hariri in 2005, and the 2006 Hezbollah-Israel war, sectarian tension again threatens stability and democracy in the country. With Lebanon's Shiite plurality stronger, a new formula for the country's democracy is needed. As a stopgap, confessional remedies could be taken to buttress democratization. In the longer term, however, other solutions are required, including municipal political development, which may help grass roots democracy to flourish.

Keywords: Lebanon, decentralization, democratization, globalization, governance, municipal development.

Resumen:

Junto con otros países en desarrollo, varios países árabes se están democratizando al tiempo que se integran en la economía global. Sin embargo, el sistema libanés, más liberal, no ha conseguido paradójicamente continuar avanzando en esta dirección. Tras el asesinato del ex primer ministro Hariri en 2005, y la guerra de 2006 entre Hezbolá e Israel, la tensión interreligiosa amenaza una vez más la estabilidad y la democracia en este país. Con el reforzamiento de la pluralidad de los chiíes libaneses, se necesita una nueva fórmula para la democracia en el país. Como medida de emergencia, se pueden adoptar soluciones confesionales para fomentar la democratización. Sin embargo, a largo plazo serán necesarias otras soluciones, incluyendo el desarrollo político municipal, que puede ayudar a surgir la democracia desde la base.

Palabras clave: Líbano, descentralización, democratización, globalización, gobernanza desarrollo municipal.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Riad Al-Khouri is Director of MEBA wll, Amman, and Senior Associate of BNI Inc, New York City. His main research areas are Arab political economy and socio-economic development.
Address: POB 9446 Amman 11191 Jordan. E-mail: mebassociates@gmail.com.



1. Background

Lebanon's open social and political orientation is unique in the Arab world. The country adopted a liberal constitution in 1926 that has survived in a variety of revisions. Along with that, relations among sects were organized by the unwritten National Pact of 1943, whereby the country's Maronite Christian plurality promised to forgo traditional dependence on France while Muslims gave up desire for union with other Arab states. Sectarianism, a carryover from the pre-1918, Ottoman communal system, defined division of state power, as positions in government were distributed according to sect: a Maronite president, Sunni Moslem premier, Shiite speaker of parliament, a 6:5 ratio of Christian to Muslim parliamentary deputies, and other state executive and administrative position similarly divided. However, by the mid-70s, internal socio-economic problems began interacting violently with demographic change and the presence of armed Palestinians and other groups in the country, leading to the breakdown of the system and a civil war, which began in 1975.

To end the conflict, parliament met in the Saudi city of Taif in 1989 and reached an agreement again based on proportional sectarian representation. The accord left a weakened presidency as the prerogative of a Maronite, a strengthened Sunni premiership, and the somewhat stronger parliamentary Shiite speakership, while dividing seats in parliament (and higher echelon civil service jobs) equally between Christians and other sects.

During the following decade and a half of post-Taif Lebanon, two visions for the country competed, both articulating deeply-rooted internal dynamics and regional vested interests. The first revolved around the entrepreneur Rafiq Hariri, who became Lebanon's prime minister with strong Saudi and Western backing, and gambled on peace in the Middle East to revive a cosmopolitan country. The second vision, with the Shiite party Hezbollah as a principal, was backed by Iran, considering Lebanon a front against Israel and, when necessary, the West. The competition between these was arbitrated by Syrian tutelage, which was then accepted by the West, and kept in balance.

However, the post-Taif era did not witness genuine political stability, better governance, or open debate on how to resolve major issues as the absence of a coherent long-term national policy that focused on the public good² continued to plague the country. In any case, Lebanon was plunged back into crisis with the assassination in February 2005 of Hariri. As removal of overt Syrian influence followed, Hezbollah was put on the defensive; but it had dynamics of its own that were rooted in resistance to Israeli occupation, Shiite mobilization, ambitions regarding the post-Taif Lebanese system, and the catalyzing effect of the Iranian build-up and the overall Islamist surge in the region. By ignoring these factors and considering Hezbollah as simply the remnant of a previous era of Syrian hegemony, the dominant Lebanese political faction helped doom the national dialog launched in early 2006. (In any case, it was conducted by leaders who had vested interests in the system as it has long operated, sharing spoils among sects according to established patterns of influence.) Finally, in mid-2006, Israeli attacks erased some of the material progress of the post-Taif years, further threatening the country's political balance.

² For an exposition of the economic and political shortcomings of post-Taif Lebanon, see for example Makdisi, Samir (2004) *The Lessons of Lebanon: the Economics of War and Development* London and New York, I.B.Tauris



2. Is Lebanon a Democracy?

Thus, eighty years after the creation of modern Lebanon, the country's political life is in delicate health, except for sectarianism, which shows increasing signs of robustness.³ Is this compatible with democracy? Some feel that sectarianism is no more than adherence to the right to be different while admitting the privilege of others to hold a contrary belief, essential for democracy. However, in an era where economies are converging in the context of globalization, Lebanon's sectarianism maintains instability and hampers political and economic development. Could the quest for democracy be a remedy for this?

Though few disagree that the liberalism enshrined in the country's sectarian system is unique in the Arab world, to claim that Lebanon is a democracy or is even democratizing is something else again. Let us examine these questions against suggested conditions for considering a state as a democracy:

1. Periodic free elections, including the possibility of changing the ruling political elites or parties through such election
2. Sovereignty of the people, exercised through a legislative system constructed by a parliament, according to which the judicial system operates. No independent or parallel legislative and judicial system can be created by the state.
3. Equal and inclusive citizenship and civil rights
4. Universal suffrage where every vote is equal
5. Protection of the civil and human rights of minorities from the tyranny of the majority.⁴

Unfortunately, Lebanon falls seriously short regarding most of these measures, and the country's democracy does not structure the distribution of power and authority rationally and justly. At the same time, the country's free press, a functioning parliament, and a more advanced sense of civil society help account for an atmosphere of political freedom. The head of state and politicians in general realize that their power and influence are limited by others. This means that little room is available to a president or prime minister to manipulate the system, as is often the case in the rest of the Arab world.⁵ At the same time, Lebanon's civil society continues to develop, especially under the influence of globalization; interest and professional groups, and even political parties have more of a chance to influence public policy, while the information revolution, satellite television, and the internet⁶ are enlarging the public space and energizing political debate.

Does such a situation at least provide conditions to develop a democratic system? One theory is that the run-up to democracy starts once a sense of national identity exists; but in the case of Lebanon, the country's sects maintain separateness, though there is some Lebanese sense of belonging, which nevertheless has not matured into nationhood. As and when such

³ Sectarianism is further entrenched by not being confined to politics but also informing social dimensions of Lebanese life, with independence in personal matters (such as marriage, divorce, and inheritance) for each sect.

⁴ Kimmerling, Baruch (2001) *The Invention and Decline of Israeliness* p.181, University of California Press; Berkeley and Los Angeles; of course other definitions/conditions are possible

⁵ Abu Jaber, Kamel "Syria, Lebanon, and Jordan" in Saikal, Amin; and Schnabel, Albrecht eds (2001) *Democratization in the Middle East* United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris, p 127-141

⁶ Hofheinz, Albrecht "The Internet in the Arab World" in *International Politics and Society/International Politik und Gesellschaft*, no.3, (2005), p78-96



maturity happens, "a prolonged and inconclusive political struggle" is followed by an often contentious "decision phase" in which political leaders deliberately "accept the existence of diversity in unity and, to that end, to institutionalize some crucial aspect of democratic procedure."⁷ This is roughly what is now happening in Lebanon, though the process may take some time and it is likely to be difficult.

However, the cumulative effect of socio-cultural trends, global and regional economic liberalization, and some profound recent events are creating a political environment in which the old political structures of Lebanon are threatened. Specifically, the Israeli attack on Lebanon in July-August 2006 has given rise to a new situation, at the center of which is Hezbollah.

3. The Hezbollah Factor

The latest Israeli war on Lebanon resulted in amplification inside the country of the perception of a weak state countered by a resilient and efficient Hezbollah in touch with the grass roots.⁸ At the same time, there exists a Lebanese discourse arguing that Hezbollah's war with Israel has been an armed attempt at undemocratically depriving Lebanon of its independence and aborting the "Cedar Revolution" of 2005 through Shiite vigilantism. With two diametrically different narratives of the recent war dividing Lebanon, and the tense atmosphere generated, it will take domestic political generosity on all sides and benevolent international concern to keep Lebanon from sliding into civil conflict, though these may not come easily. A classic Lebanese accommodation in which Hezbollah agrees to trade military victory for political benefits is always a possibility, but structural changes and transformations at work since the end of the last civil war could prove too complex to be digested by such traditional mechanisms in the context of Taif.⁹

Judging by the pace at which the Shiite party is acting to compensate Lebanese victims of the violence and the speed with which it has started reconstruction, leaving the government behind, there is little chance of Hezbollah failing in the internal Lebanese political game. The war and reconstruction have tightened the party's hold on its core Shiite constituency, which has reasserted itself as the resistance against Israeli/United States intentions for the country; in this atmosphere, no outsider, whether Israel, the UN or anybody else, can resolve the issue of Hezbollah. At the same time, the government in which Hezbollah participates but which is dominated by the anti-Syrian majority that came to power after lavishly financed elections last year has shown itself incapable of tackling the situation. The 14 March movement, named after the date of mass demonstration against the Syrians in 2005 following the assassination of Hariri, had tried to co-opt Hezbollah by drawing it into the cabinet and adopting some of the party's positions during a national dialog. The 14 March parliamentary majority is now talking about a new agreement with Hezbollah. However, the majority has few options except extensive accommodation of the Shiite party, given the demonstrated might of Hezbollah and the impossibility of forcing it into any arrangement against its will. On the other hand, the ability of the March 14 forces to adapt to the new situation is problematic.

⁷ Dankwart Rustow "Transitions Toward Democracy: Toward a Dynamic Model" in *Comparative Politics* vol 2, April (1970), p.355

⁸ An impression confirmed by the author in numerous interviews with private and civil sector actors in Lebanon, August-September 2006

⁹ Bahout, Joseph "Whose Lebanon Will It Now Be?" in *Bitterlemons-international.org* Middle East Roundtable, Edition 32 Volume 4, 24 August, (2006), "Lebanon: the internal dimension"



Politically there is only one way forward: democratically recognizing growing Shiite demographic and political weight in the country. However, this would involve breaking open the Taif agreement that ended the civil war, thus reducing Christian and Sunni power in Lebanon. Even without changing Taif, various groups could try to strengthen the central state,¹⁰ but then they would have to give up the patronage system that lets small groups or families run the different communities, as exemplified in the power of the Hariri family among the Sunnis.

In the end, the political disruption caused by Hezbollah is really a facet of the instability of the Lebanese system itself.¹¹ Political tensions within Lebanon's fragile government that simmered beneath the surface during the war are threatening to explode. The Western-backed coalition of the 14 March forces, which forced Syria out of Lebanon last year, has emerged weaker, while the country's pro-Syrian camp, which is aligned with Hezbollah and is backed by Iran, has been strengthened.

Hezbollah's popularity has grown sharply among Lebanon's Shiite community (as well as in the Arab world) because of the ability to stand up to Israel's military might. Inside Lebanon, Hezbollah has also proved that it can use political clout to protect its weapons: late in 2005, the party showed that it can rely on more than just arms to wield power as its members of parliament walked out and effectively shut down the government for seven weeks, paralyzing the country. If the 14 March coalition decides to push for disarmament of Hezbollah by force, the party can opt to play this card again.

Of course, the problem is seriously complicated by the outside support that each side in the present crisis enjoys: Syria, Iran, and a certain segment of Arab and world opinion siding with Hezbollah on the one hand, and on the other the West, Israel, and the Arab regimes siding with the 14 March movement. Much of Lebanon's woes come from its long being susceptible to such foreign meddling among its different sectarian groups.¹² A weak central government, meanwhile, continues to muddle through in a state where Lebanese leaders have long paid homage to the interests of their specific sectarian groups, corruptly and in an undemocratic fashion, while foreign powers are able to play off Lebanon's divided factions.

In this latest case, the United States and Israel are set on disarming Hezbollah, while Syria and Iran intend on having the party keep its weapons as a way to confront the West. However, Hezbollah will not be disarmed by force and the issue must remain an internal matter to be determined by Lebanese players.

To finally resolve this issue and strengthen Lebanon's government, Hezbollah should be transformed into a political party like any other; the alternative would be too costly for a country that has long known the consequences of internal sectarian strife that have been fueled by proxy wars.¹³ However, Hezbollah will finally agree to disband its military wing and become a serious partner in the political process to develop a democratic state in Lebanon only if the government majority is willing to accommodate demands for reform. It is thus necessary to rethink the political state system in Lebanon and put the country on the path to

¹⁰ A sentiment expressed for example in the public statements of Prime Minister Fouad Siniora, such as that reported in the Beirut Arabic daily *an-Nahar* 30 September 2006 "Working on Lebanon Not Being an Arena for Foreign Struggles, as We Build a Strong and Capable State" p 3

¹¹ Biederman, Ferry "A Symptom of The Lebanese System" *Bitterlemons-international.org*, op cit

¹² For the background to this system, see Ghanem, Khayrallah (1983) "Le système électoral et la vie politique au Liban" Bibliothèque de l'Université St-Esprit, Kaslik

¹³ Roumani, Rhonda "Force Will Not Disarm Hezbollah" *Bitterlemons-international.org* op cit



becoming a functioning democracy.¹⁴ For this to happen, the government majority must embrace Hezbollah and accept seeing its political influence grow and develop. The question is whether the majority will accommodate the party's new role, insofar as this might require giving it a larger share in the cabinet, among other political enticements.

The government thus is faced with the challenge of creating an acceptable opening to Hezbollah.¹⁵ However, it must be stressed that this is not incompatible with the party's Islamism. Political Islam encompasses a broad variety of tendencies compatible with democratization. Islamic values and symbols appeal to societies buffeted by alien forces. Islamist movements carry the seed of a democratic opening because they cannot be easily co-opted. It is hard to imagine a successful struggle to open a public sphere without a non-co-optable opposition. As Islamist parties function in the real world of politics, their operational code is not obviously antithetical to participation and contestation. Indeed, it may be a liberal improvement over the political philosophy of certain Arab kings and security chiefs.¹⁶

Balancing the needs of all Lebanese groups, not just sectarian elites, requires reform for better governance. Local sectarianism, fed by constant foreign influences, helps to explain why Lebanon's central government never rose to the level of efficiency of the country's private sector or civil society, both of which are strong by the standards of developing countries. The sharing of political power among Lebanon's religious communities is inherently discriminatory and undemocratic. That may not have been a severe problem in hundreds of years ago, but given modern technology and globalization, the old Lebanese regime is becoming increasingly unsustainable. The political system always required an external force to stabilize it, the most recent one being Syria in 1975-2005. The consequence of such a system is continued instability, unless its underlying reasons are addressed. Political reconfiguration must help generate a truly new system that is democratic, equitable, and sustainable. Lebanon cannot be at the mercy of outside powers, a situation that risks re-inviting civil war, but must work for political understanding internally.

4. Bases for a New and Democratic State

Following the assassination of Hariri, the political powers that emerged did not have a program to build a modern democratic state, dismantle tensions in the country, pursue equitable social and economic policies, and elaborate a national strategy for development. However, as the political situation in Lebanon deteriorated in 2006, before and after the attack by Israel, there has been more talk about the need for state-building. Politicians from across Lebanon's political spectrum invoked the term during the 2006 national dialog and later since the termination of Israel's most recent war against Lebanon. For most 14 March politicians, "state-building" means asserting the state's monopoly over the means of coercion within its borders, i.e. disarming Hezbollah and militants within Lebanon's Palestinian refugee community; for Hezbollah, the strong state - one liberated from sectarianism and clientelism and accountable to the needs of its constituents - is a necessary precondition to disarmament.

¹⁴ Gerrymandering is only one of the problems that needs to be tackled to impose a functioning democracy; on this issue see Pousenny, Marsha Pripstein "Multiparty Elections in the Arab World" in Pousenny, Marsha; and Angrist, Michele (2005) *Authoritarianism in the Middle East* Lynne Reiner, Boulder and London pp91-118

¹⁵ Osama Safa "Hezbollah: Where to Go From Here" Bitterlemons op cit

¹⁶ Michael Hudson "Democracy in the Arab world: obstacles and imperatives" *The Daily Star* newspaper, Beirut, 24 April 2003, p 5



American and European Union state-building rhetoric advocates a strong state not marked by political autonomy, but administrative efficiency. Sovereignty is not a matter of the absolute right of legal and political independence, but a bundle of administrative capacities that repackages external coercion within a discourse of empowerment, partnership, and capacity-building. Such as state is simply a transmission belt for international influence.¹⁷ That position on state-building falls within the framework of the 14 March alliance, though the forces trying to build the state are mostly sectarian. Moreover, the Taif reforms imagine Lebanon as a confessional state, and the question remains as to the relevance of retooling it, given the long history among the political classes of bypassing the organs of state to secure their positions via foreign patrons. One way of facing this is by founding a strong state, which, because it is based on genuinely democratic principles, is sustainable.

In the short run, the Lebanese have to do more to readjust the sectarian system, so that the country can later move to becoming a secular, liberal democracy. This could be done by abolishing sectarianism in the House of Representatives, and applying the idea of a sectarian Senate. The latter would be an upper house that reflects Lebanese diversity and acts as a check on the other branch of the legislature, which would be elected on a purely democratic basis.

In the longer term, a way out in this respect may be provided by trying to apply a model based on extensive municipal development.¹⁸ In a larger country with less intermingling among sects, federalism might be an option; but for Lebanon's miniature demographic mosaic, more local development could be a way to democratically empower people and make the system more democratic and efficient. Goals to pursue in order to get out of the present situation include decentralization and placing more authority in the hands of the municipalities while modifying the state's taxation policy to make it more decentralized. Decentralization, as a policy orientation involving political, administrative and fiscal structural changes, and leading to a redistribution of power and responsibility between levels of government, could affect significantly the institutional framework and the critical determinants of development in Lebanon with its relatively strong regionalist traditions.

Local government structures are potentially key institutions that could be reinforced by an effective decentralization process under the form of municipal and regional government. Lebanon, despite a considerable municipal tradition (the country's first extant municipality dating back to 1864), and with over 700 municipalities (a number that has stayed quite stable) is structured around a system that remains relatively centralized. The country's few present examples of municipal innovation nevertheless show the importance of institution building, municipal leadership, and citizen participation for a successful and efficient local government. Constitutionally and practically, local power structures have had a measure of autonomy and control over their activities, resources, and expenditures in their jurisdiction, with periodic accountability to their constituencies through relatively fair elections.

On the other hand, there are specific psychological and cultural barriers facing the process of decentralization and devolution of power. In particular, patriarchal culture is an obstacle, insofar as norms of deference to a central government are inbred. However, family structure is changing and "democratizing" in response to socio-economic necessities and, via

¹⁷ For an exposition of such contemporary redefinitions of sovereignty, see for example Chandler, David (2006) *Empire in Denial: The Politics of State-Building* London, Pluto Press

¹⁸ For a Lebanese analysis of this issue, see Baroud, Ziad "Gouvernance Locale et Reforme Institutionnelle au Liban" unpublished paper delivered at the World Bank/Lebanese Center for Policy Studies review workshop on Policy Reforms and Initiatives in the MENA Region, Beirut 23-24 February 2004



globalization, a growing anti-patriarchal culture. Culture cannot be totally re-imagined quickly, but neither is it immutable. Culture itself is shaped and reshaped by exogenous forces, including globalization, which is inexorable and requires the kind of educational attainments and general opening up of society that ultimately promotes liberal democracy.

On the other hand, the capacity of municipal governments in dealing with both the state's central administration, as well as with their own local constituencies, is limited. An evaluation of the internal capacity of local governments (profiles and proficiency of local councilors/elites, state and issues of staffing, administrative and managerial capacities, fiscal outreach, level and quality of routine service delivery and capacity for project development and implementation) also shows the limitations of the present structures.

The ability of Lebanon's local authorities to understand and deal effectively with administrative frameworks, procedures, and control mechanisms governing their relationship with the central state; and the capacity of municipal governments to influence central decision-making mechanisms is limited. In Lebanon, devolution of power has not been accompanied by much needed fiscal decentralization, and this means that the complete dependence of local powers on tax redistribution by the central government defeats any progress towards political autonomy.

The local authorities' strategies and options to maximize their autonomy vis-à-vis the central system on the legislative level are limited by the shortfall of the national constitution in adopting specific institutional frameworks that would reinforce municipal powers. The constitution remains vague in dispositions on local governmental structures; and the national government is still suspicious of decentralization trends, being instead inclined to exploit the legal and constitutional deficit to weaken the political and fiscal autonomy of local authorities.

Consolidation of the democratic basis of local governance in the country is limited by the willingness and ability of local power structures to inform their constituencies about activities, projects, and decisions. The extent to which local authorities (whether elected or appointed) consult local constituencies in the decision-making process concerning the major issue of interest for the locality is limited as well. On the other hand, the aftermath of the summer war of 2006 showed the growing influence of local powers as represented by Hezbollah, and their willingness and ability to collaborate with groups of citizens, local civil society organizations, and other voluntary groups to further the goals of local reconstruction and development. However, some question the capacity of other local powers to become dedicated to democracy and sustainable development, and many of the elected authorities in Lebanon outside the areas of Hezbollah influence come from locally powerful traditional families and clans.

Furthermore, there is a missing link between local and national elections, with no significant migration of locally elected officials towards national positions, and hence no cumulative process in the democratization of the exercise of power. This limits the impact of political involvement and party membership at the local level and leads to the re-assertion of the central government power through a co-optation network.

Different forms of local democracy now flourish in Lebanon, but distinguishing between the cases of local leadership on a traditional basis and real participatory democratic processes can be difficult. There is thus a need for an effective role for political parties and the mechanisms through which they could actively participate in local democracy. This also



underlines the need for efficient citizen participation between elections rather than just during electoral campaigns.

How to include civil, public, and private actors in the local decision-making process while remaining liable to the community becomes the dilemma for Lebanon. One could wish for more stakeholder participation and community involvement, which however might also constitute a challenge to democracy in terms of transparency and accountability. Accordingly, even though municipalities should eventually attain some political autonomy, local entities could have different levels of fiscal autonomy and redistribution depending on their level of efficiency.

The modernization of tax allocation and collection are an important part of the reform of local government. Furthermore, modernization implies the introduction of information technology, and the training and development of human resources at the local level. Within the framework of municipal governance, greater efficiency and better resource management, alongside a process of amalgamation starting with regrouping various municipalities and villages, could become a sustainable model to support grass roots democratization in the country.

However, such democratization will result in continued administrative inefficiency if local structures are as dysfunctional as the present central government. Tension between democratization and efficiency, in the context of a general lack of financial and legal autonomy due to a centralist control on fiscal resources, could thus be significant. Any fiscal reform on the local level must therefore be based on assured economic, political and social competence of municipalities. Progressive devolution, the search for new financial sources for local governments, and an equitable fiscal redistribution on the national level are needed. Moreover, the need for institutional dialog among the tiers of government is a necessary step towards, first, the development of a legislative framework that could empower local entities and second, a better understanding of the complex mechanism governing their relationship.¹⁹

5. The Challenge of Globalization

Development in the process of decentralization is vital for Lebanon to exit from its present impasse and become strongly associated with some of the positive aspects of globalization. No matter what happens politically and otherwise in Lebanon, globalization requires regional integration of the country to proceed as quickly as possible. Lebanon's economic integration with Syria and other Arab countries is beneficial, long overdue, and inevitable under globalization. There will also be more advantages for the country to speed up south-south integration ahead of integration with the European Union, creating a larger market and raising competitiveness and productivity in the face of coming competition from both North and South.

This will require movement on political fronts, which becomes easier if an effort is made on improving governance and diffusing development so that fruits of globalization are more equitably shared. The latter point - on governance - is perhaps the newest in the list of reforms being presented to the people of Lebanon. Articulating a new dimension of globalization for

¹⁹ "Empowering Local Government Institutions in the MENA Region" in The Lebanese Center for Policy Studies, Mediterranean Development Forum, World Bank (2003) *Progress for All, Visions for the Future: Selections from the Fourth Mediterranean Development Forum 2002* Washington, World Bank, p 28-30



the Lebanese, the country in the 1990s was asked to remove trade barriers, plug fiscal and external deficits, stabilize macro-economic indicators, reform various sectors, and privatize public enterprises. Some of these steps having been taken, the Lebanese state is now being called on to move from revamping economic policies to straightforward political reform. The transformation of Lebanon's regime into a more-or-less liberal constitutional democracy involves imposing principles of participation, the rule of law, transparency, and accountability. There is now a variety of programs in the region to expand access to justice, improve legislative processes, make electoral systems more effective, render public institutions more accountable, and widen access to information about good governance, including lessons learned from other regions. This process implies expanding the scope of globalization, defined as the elimination of various barriers to international business, to include bringing down restrictions caused by domestic government practices. In that spirit, growing numbers of intermediaries conveying experiences and lessons in economic and political liberalization from international institutions and a variety of bilateral development programs are invading the country. In particular, the European Union partnership agreement with Lebanon calls on it to engage in governance reforms, as well as economic ones. Contributions to this process are being made by publishing information on websites, commissioning original research from think tanks and individuals, and organizing conferences in which information is widely shared. The hope is that such publicity will induce changes that could help transform the regime by transforming mentalities and practices. Many Western-educated Lebanese technocrats trained in economics and related subjects also want the country to become more serious about governance reform.

While various Arab countries are democratizing as they integrate into the global economy, the more liberal Lebanese system has paradoxically failed to keep pace. With Lebanon's Shiite plurality stronger, a new formula for the country's democracy is needed. As a stopgap, confessional remedies could be taken to buttress democratization. In the longer term, however, other solutions are required, including municipal political development, which may help grass roots democracy to flourish. Otherwise, the tension between economic globalization on the one hand and local political backwardness on the other will lead to yet more unrest.



FROM FORCED REVOLUTION TO FAILED TRANSITION: THE NIGHTMARISH AGENCY OF REVOLUTIONARY NEO-LIBERALISM IN IRAQ

Christopher Parker¹
Ghent University

Abstract:

This essay explores the agency of efforts to advance the market, and apply techniques of constitutional engineering, as agents of liberal change in post-war Iraq. By revealing the interests, repertoires of coercion, and taken for granted assumptions about the political world brought to bear within these projects, it identifies their culpability in generating the current malaise. The essay also goes deeper to address the issue of how contemporary narratives of global transition and newness articulated a vision of the Iraqi regime as a focus of efforts at transformation. I suggest that this vision—and the projects of forced revolution and transition that were built upon it—was seductive more by virtue of its internal logic than by virtue of real insight into the Iraqi condition. Ultimately, the outcomes of the projects of revolutionary neo-liberalism and transition in Iraq require that we do more than point to US blunders of implementation or the cultural failings of the Iraqis; they should force us to consider the limitations of advancing the market and transition methodology as techniques for understanding and acting upon the political world.

Keywords: Iraq, transition, neoliberalism.

Resumen:

Este artículo explora los esfuerzos realizados para fomentar el mercado y aplicar técnicas de ingeniería constitucional como medios para el cambio liberal en el Irak de posguerra. Al identificar los intereses, tácticas de coerción e ideas previamente asumidas acerca del entorno político en el que se han aplicado estos proyectos, se identifica su culpabilidad en la generación de la situación actual. El artículo profundiza además en como las narrativas contemporáneas de la transición global y de su carácter novedoso articularon una visión del régimen iraquí como fuente de esfuerzos de transformación. Sugiero que esta visión, y los proyectos de revolución y transición forzadas que se basaron en ella, era más atractiva por su lógica interna que por una apreciación realista de la situación en Irak. En última instancia, los resultados de los proyectos de neoliberalismo revolucionario y transición en Irak requerirán que hagamos algo más que señalar los fallos de EE.UU. al implementarlos o las carencias culturales de los iraquíes; estos deberían hacernos considerar las limitaciones de fomentar el mercado y la metodología de transición como técnicas para comprender y actuar sobre el mundo político.

Palabras clave: Irak, transición, neoliberalismo.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Christopher Parker is Assistant Professor of Political and Social Science, and fellow of the Middle East and North Africa Research Group, at the Center for Third World Studies, Ghent University, Belgium.
Address: Middle East and North Africa Research Group, Center for Third World Studies, Universiteitstraat 8, 9000 Ghent, Belgium. *E-mail:* christopher.parker@UGent.be.



Introduction

“What an enormous price man had to pay for...those grand human prerogatives and cultural showpieces! How much blood and horror lies behind all ‘good things’!”

Nietzsche, *The Genealogy of Morals*

If weapons of mass destruction provided a pretext for the March 2003 Anglo-American invasion of Iraq, then policymakers in Washington and London quickly signaled that democratic transition, culminating in freely contested national elections, would provide the eventual endgame of Iraq’s forced revolution. This was in keeping with the spirit of the Bush Administration’s revolutionary *National Security Strategy* document of 2002, which advocated “coercive democratization as a solution to Middle East terrorism”². On the ground in Iraq, however, the democratization agenda was initially subordinated to efforts at reconfiguring the economic arena through a series of radical market “reforms”³. Where Pentagon planners saw war as a necessary instrument of regime collapse, they advanced the market both as a blueprint for the constitution of a new order, and as a strategic asset that could be used to mobilize coalitions in support of their policies. In short, a new Iraq complete with the trimmings of liberal democracy would be founded upon the moral pedagogy of the proverbial free market, with well-placed segments of corporate America delegated a peculiarly revolutionary role. Once open to the agency and logic of market forces, Iraq—by virtue of its potential wealth—would be inundated with actors bearing norms and practices that would recast political subjectivities, and rearticulate configurations of interest, that had been corrupted by decades of statist hegemony. Neo-liberal adjustment would empower private agencies capable of both holding back the reemergence of an activist Iraqi state, and advancing US interests both in Iraq and the region at large. This was, in any case, the idea.

By late 2003, it was clear to all but the most diehard of Bush Administration supporters that the situation in Iraq was tipping towards crisis. Whereas Pentagon planners had initially rejected all but the most minimalist efforts at nation-building (a term which they publicly derided),⁴ experts in constitutional and electoral engineering—armed with nearly two decades worth of research into democratic transitions in Latin America, Eastern Europe, and East Asia—were now brought to Iraq as technicians of the new order, their job being to engineer an institutional framework that might stabilize the political environment and reconfirm the

² Nye, Joseph S. Jr.: “Transformational Leadership and US Grand Strategy”, *Foreign Affairs* 85(4), (July-August 2006), p. 139.

³ Looney, Robert: “Post-War Iraq’s Financial System: Building from Scratch”, *Middle East Policy* vol. 12, no. 1 (Spring 2005). Looney Robert: “The Neo-liberal Model’s Planned Role in Iraq’s Economic Transition”, *Middle East Journal* 57 (4), (Autumn 2003), pp. 568-586. Klein, Naomi: “Baghdad Year Zero” *Harper’s Magazine* (September 2004). Crocker, Bathsheba: “Reconstructing Iraq’s Economy”, *Washington Quarterly* 27(4) (Autumn 2004), pp. 73-93. According to Crocker “what made the CPA’s efforts radical was its unusually early attention to reforming Iraq’s financial sector and creating a business-friendly investment climate as well as the fact that it imposed significant legal reforms as an occupying power without the involvement of a legitimate Iraqi government.”

⁴ Packer, George (2005): *The Assassins’ Gate: America in Iraq*. New York: Farrar, Strauss, and Giroux, p.114. “In mid-February 2003, Rumsfeld gave a speech in New York entitled ‘Beyond Nation Building.’ The postwar reconstructions of the 1990s had bred a culture of dependency, he said, and Iraq would follow a new model—the minimalist approach of the United States in Afghanistan”.



legitimacy of the project.⁵ One prominent transitologist, reflecting the optimistic, can-do spirit of the transitions project as a whole, justified his participation in Iraq on the basis of his conviction that—via the application of principles divined from the systematic study of democratic transitions elsewhere—it would be possible to demonstrate that “the social soil of [Iraq]...had not been turned irretrievably into desert. It could be irrigated and brought back”⁶. When elections were finally held—first on 30 January 2005 to choose a Transitional National Authority (TNA) from which a committee would be drawn to draft a national constitution, and again on 15 December 2005 to elect the Council of Representatives (CoR) whose governing mandate would extend to four years—policymakers indeed responded as if they had made a desert bloom.⁷ American and British officials pointed to the purple fingers of smiling, dancing, and weeping Iraqis to suggest the underlying success of their project.⁸ The mere fact that elections occurred at all was offered as vindication of an increasingly unpopular policy. Iraqis were now, in the official view, marching along the teleological path of democratic transition opened by military intervention. All that remained was for Iraq’s sovereign government to finish negotiating details of the new constitutional framework, and the “mission accomplished” banner might once again be unfurled.

While the former vision is no doubt more controversial than the latter, both draw from the same well of contemporary globalism. Both present themselves as carving out channels that would open Iraq to—and calibrate its domestic political and economic institutions with—global flows of liberal transition and newness. Both see their efforts as productive of effects that can be understood and measured with reference to taken for granted boundaries of national economy and domestic political system. And both are imbued with the contemporary myths of good governance. In other words, each project represents itself as the politically neutral application of appropriate principles of managerial government and established best practice. By virtue of this normative maneuver, projects of rearranging the calculative frames and agencies of political and economic life are presented as mere reform; reform that by virtue of its appeal to universal principles must be prior too, and thus placed beyond the scope of, democratic contestation. Accordingly, an army of economic consultants, advisors, and corporate agents arrived almost together with US troops to begin the task of reassembling Iraq’s political and economic infrastructure. The supposed neutrality of these experts afforded policymakers with a degree of plausible deniability: by ostensibly leaving the problem of institutional design over to academics and experts—actors supposedly only interested in appropriate technical solutions to the problems of governance—advocates of forced revolution could present their project as advancing no interests other than those of its designated recipients (i.e., the Iraqis). And insofar as these projects advanced universally sanctioned ideas and norms, eventual outcomes of the “process” could be presented as the responsibility of the Iraqis themselves.⁹ Against this backdrop, elections and the other

⁵ The renewed focus on advancing a constitutional framework for democratic transition also reflected calls from more pragmatic corners of the Bush Administration to get the UN constructively involved in Iraq.

⁶ Diamond, Larry (2006): *Squandered Victory: The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq*, New York: Owl Books, p. 3. Diamond is an influential scholar of democratic transition who served as the Coalition Provisional Authority’s “Senior Advisor on Governance” from December 2003 to August 2004. The “senior advisor” title was one that he gave himself, Diamond, *op.cit.*, p. 74).

⁷ A referendum on the draft constitution was squeezed in between these dates, on 15 October 2005.

⁸ Upon casting their votes, Iraqis were required to dip a finger in a pot of indelible purple ink in order to ensure that no one entered the polling booths more than once.

⁹ The emphasis on “process” here is significant because of its centrality in the discourse: it suggests that with the appropriate technical fix in place, and virtuous leadership (i.e., skilled management), actors will by virtue of their own reason adjust to the universal principles proclaimed by theory. The reference to a *process* of transition or democratization disguises the sometimes contradictory effects of material efforts that seek to advance and articulate calculative agencies in line with particular political interests and visions.



desiderata of transition are similarly represented as external to, and hence untainted by, the projects of war and neo-liberal adjustment in Iraq. Indeed, elections were advanced to naturalize and validate this project, situating it within a wider narrative of global transition that—like projects of modernization, development, and globalization more generally—presents itself not only as politically neutral but historically inevitable.¹⁰

Most studies assessing the potential for democratic transition in Iraq either concentrate on variables that suggest Iraq's receptiveness (or lack thereof) to historical processes of global transition and newness, or on the tactical and technical blunders made by US authorities. Dawisha¹¹, for example, concentrates on the recovery of a "usable past" that might be mobilized in the service of establishing a field upon which to build democratic institutions. Others focus on the role of nationalism and its implications for political visions of the relationship between state and market. This essay, by contrast, explores the actual agency of efforts to advance the market, and apply techniques of constitutional engineering, as agents of transition and newness in Iraq. By revealing the interests and repertoires of coercion brought to bear within these projects, it identifies their culpability in generating the current malaise. In the first section below, I sketch the contours of the revolutionary neo-liberal project in Iraq, and point to some of the more salient consequences of its application, the most general of these being the division of the political world into self-reliant consumers of public goods on the one hand, and communities of residual political sentiment on the other, both of which are encouraged to articulate political demands outside the framework of citizenship. I then look at efforts to advance a constitutional framework of transition, and its role in consolidating ethno-sectarianism as the key organizing principle of political life beyond the market. In conclusion, I suggest that part of the explanation for outcomes in Iraq results from the misrecognition of "the regime" that was the object of efforts at change: a vision that by insisting on viewing the political world in terms of dichotomous spheres of state vs. market, endogenous vs. exogenous, authoritarianism v. democracy misrepresented the complexity of the Saddamist order. Efforts to understand Iraqi political life by projecting outcomes against the myths and methodology of global transition ultimately erected a stereotype of "the Arab regime" that continues to get in the way of understanding the forces that are manifesting themselves violently in the new order¹². In short, I suggest that the Saddamist regime was less a hardened social artifact produced by decades of state violence and socioeconomic domination, as is usually asserted, than an effect of a particular way of viewing, thinking about, and measuring change in the political world.

1. "Freedom is messy": calculative agency and the moral pedagogy of the market

In May 2003, Paul Bremer declared Iraq "open for business." While obscured by the hoopla concerning Iraq's weapons of mass destruction, economic incentives were central to US

¹⁰ When we evaluate outcomes and measure change with reference to universal claims, we are inclined to explain deviant outcomes with reference to failures of implementation, or the cultural defects of social objects. The claim to universality obscures power relations and normative assumptions that intervene to shape the ways in which we apprehend and set out to act upon the political world.

¹¹ Dawisha, Aheed: "The Prospects for Democracy in Iraq: Challenges and Opportunities", *Third World Quarterly* 26 (4-5), (2005), pp. 723-737.

¹² Parker, Christopher : "Insurgency and the Political Shaping of Markets: The Dialectics of Iraq's Forced Revolution", working paper presented at *The Hagop Kevorkian Center for Near East Studies, Spring Research Workshop Series 27* (February 2006).



efforts to build a coalition in favour of its Iraq policy in advance of the war. The prize was access to the Iraqi market.¹³ There were lucrative reconstruction contracts to be had in the short term; and opportunities to consolidate a position in a potentially wealthy, oil driven consumer market over the long term. Predicting \$50-100 billion in oil revenues in the first two to three years after Saddam's fall, Paul Wolfowitz drew a picture of a self-financing transformation.¹⁴ Iraqis would greet US soldiers with flowers in the streets of Baghdad. US firms (particularly, of course, firms like Halliburton and Bectel with close ties to the Bush Administration) and well connected businessmen and industrialists in the Middle East stood to do particularly well by the deal; as did actors who had ties with prominent Iraqi exiles favored in Washington. The most visible losers were European firms—primarily Russian and French—who had worked behind the scenes over the previous decade to secure redevelopment contracts and concessions from the Iraqi government.¹⁵ Amongst those who stood the most to lose—almost certainly the biggest losers—were economic actors inside Iraq itself.¹⁶

As Klein¹⁷ notes, contrary to popular perception, the Bush Administration did have a plan for Iraq: “put simply, it was to lay out as much honey as possible, then sit back and wait for the flies” ... “in keeping with the belief that private companies are more suited than governments for virtually every task, the White House decided to privatize the task of privatizing Iraq’s [supposedly] state dominated economy.”

“Two months before the war began, USAID began drafting a work order, to be handed out to a private company, to oversee Iraq’s ‘transition to a sustainable market-driven economic system’ The document states that the winning company (which turned out to be KPMG offshoot Bearing Point) will take ‘appropriate advantage of the unique opportunity for rapid progress in the area presented by the current configuration of political circumstances’. Which is precisely what happened”¹⁸.

But first the vestiges of the previous order would first be wiped away. Implementation began in earnest already in March 2003, with the bombing by US forces of the Ministry of Planning in Baghdad. On 15 May, only three days after arriving in Baghdad, Bremer disbanded the 400,000 strong Iraqi Army, and issued a “de-Ba’thification” order that banned some 30-50 thousand civil servants from future government employment. Saddam’s bureaucrats were replaced with an army of consultants and economic advisors, who arrived on the heels of US forces. On 22 May, the United Nations Security Council issued resolution 1483, formally recognizing the United States and the United Kingdom as occupying powers in Iraq. Echoing language used by the League of Nations in mandating administrative control of Iraq to Great Britain some eighty years previously, the resolution called on the US and UK

¹³ Ironically—insofar as this understanding manifested itself in the case of Iraq—the neo-cons were following a trend set up by the Clinton who used access to the US market as a strategic asset in its efforts to advance his administration’s policies in the Middle East.

¹⁴ The origins of this figure are mysterious, as oil revenues in 1989—the year before the imposition of sanctions—did not top \$16 billion. This is the basis of claims that US officials were planning to ratchet up oil production, essentially turning Iraq into a private pumping station.

¹⁵ It should be noted that some US firms already had interests in Iraq by virtue of their working through European or Middle East-based intermediaries.

¹⁶ This holds not just for the *qitaat al-hisar* (“cats of the embargo”) and the tribal shaykhs ostensibly in charge of regulating local access to land, but also to all those whose livelihood was articulated to the distributed architecture of accumulation and authority that suggest obtained in Iraq during the last decade of Ba’thist rule (see conclusion below).

¹⁷ Klein, Naomi, *op.cit.*

¹⁸ *Ibid.*



to “promote the welfare of the Iraqi people through the effective administration of the territory”, and to create conditions that would allow Iraqis to “freely determine their future.”¹⁹ Bremer used this new mandate to justify implementation of a wider-ranging agenda of radically neo-liberal economic reforms, an agenda that included sweeping tax reform, removal of all restrictions on foreign investment. In a Wall Street Journal article of 20 June 2003, he announced a “wholesale reallocation of resources and people from state control to private enterprise”²⁰.

The makeover list was comprehensive: “revamp the banking system, modernize the stock exchange, privatize industries, and open the country to foreign investment. But [US officials are] well aware that many Iraqis are fearful of such changes. Auctioning off state-owned industries now would amount to selling at a market bottom, as Iraqi assets are unlikely to ever be worth less than they are today. At the same time, Iraqis are unlikely to ever be as poor as they are now, so unless restrictions are put in place, state owned companies will likely end up in foreign hands”²¹. In spite of these concerns, “the CPA initiated a package of free-market reforms reminiscent of the ‘shock therapy’ programs carried out in the early to mid-1990s in many of the transition economies of Central and Eastern Europe. Overnight Iraq became the most open economy in the Arab world”²². By early 2004, former Reagan Administration Secretary of Defense Casper Weinberger could approvingly note: “We’ve already made great progress in introducing free-market concepts, including privatization, in Iraq. Tariffs are out; a limit of 15 percent has been imposed on all taxes; bans on foreign investment, for the most part, have been removed; and the CPA has announced plans to sell 150 of some 200 state-owned companies”²³. Weinberger could only lament that US officials were stepping back from earlier plans to privatize Iraq’s oil industry (an idea that was, ironically, opposed by the oil companies themselves, and that also spurred large cross-sectarian strike actions in the south of the country). In February 2004, the US Senate heard testimony confirming that Iraq’s interim government was sticking to the menu handed over from the CPA²⁴.

As Robert Looney notes, this menu set out a neo-liberal wish list “centered around five key provisions:”²⁵ 1) the allowance of full foreign ownership and the repatriation of profits; 2) permission for foreign banks to set up shop and/or to purchase equity shares in existing Iraqi financial institutions; 3) a 15 percent cap on personal and corporate income tax (a measure that was realized with CPA Order 37); 4) reduction of tariffs to a universal rate of 5 percent; and 5) the privatization of state-owned enterprises (excepting, eventually, oil). Much has been made of the CPA’s imposition of a 15 percent flat tax in Iraq, given that this is a measure that has proven politically impossible to push through even in the USA. However, the points made regarding taxes and tariffs are probably moot, as Iraq’s interim government lacks the capacity (and the tax-base) to effectively enforce taxation in any case. Similarly, the dire security situation in Iraq has discouraged de facto foreign investment. Nevertheless, the implementation of CPA Order 39 of September 19, 2003—which allows foreign investment

¹⁹ <http://www.daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/53/PDF/N0336853.pdf> Open Element.

²⁰ Bremer, Paul: “Operation Iraqi Prosperity” *Wall Street Journal*, 20 June 2006.

²¹ Kahn, Jeremy: “Making Iraq Safe for Capitalism”, *Fortune* vol. 148, no. 1., (7 July 2003).

²² Looney, Robert: “Post-War Iraq’s Financial System...”, *op. cit.*, p. 134.

²³ Weinberger, Casper W.: “Do We Want a Free Market in Iraq?”, *Forbes*, vol. 173, no.3, (16 February 2004).

Weinberger’s commentary is also revealing in that he takes it as a foregone conclusion that international opposition to privatization of Iraq’s oil sector is motivated by the fact that US firms were best positioned (both politically and in the market, one must presume) to beat out French and Russian competitors.

²⁴ Taylor, John B: “Financial Reconstruction in Iraq” *Testimony given to Senate Banking, Housing and Urban Affairs Committee: Subcommittee on International Trade and Finance* (11 February 2004).

²⁵ Looney, Robert: “Post-War Iraq’s Financial System...”, *op. cit.*, p. 135-36. I have slightly abridged/rephrased the points on Looney’s list.



in Iraq's state-owned enterprises, 100 percent foreign ownership of Iraqi business entities, and allows investors to expatriate 100 percent of profits made in Iraq—is crucial because of its links to the broader US project of using market access to build coalitions, and because of the response it generates from below. According to Crocker, “Outside observers worried that the ‘instant discarding’ of Iraq’s commercial culture could create serious distortions in Iraq’s economy and that, in any event, the CPA lacked the legal authority to impose such radical reforms”²⁶

Similarly, CPA Order 40, which defines the framework for setting up and regulating a system of private banking in Iraq, is also contentious in ways that are not apparent at first sight. By setting up the infrastructure of a formal financial framework, Order 40 has the potential to unsettle structures of transaction, interest, and livelihood that are embedded in the cash-based order that obtained through the 1990s. As Kahn reports, US economic consultants arrived to find a system in which “the exchange rate has been set by street-corner money-changers, some of whom the US suspects are linked to organized crime groups. What is clear is that the market lacks depth and can be manipulated by small groups of traders”²⁷. Furthermore, with “no data available to crunch,” experts found themselves reduced to “figuring out how best to stack money inside a truck”²⁸. It is a situation that reveals the market as a constructed phenomenon shaped by struggles over interest, meaning, and power.

This brings us directly to questions about the intrinsic nature of “the market,” its pretense to advance a logic that is universal (and hence politically neutral), and its relationship to the political world. To paraphrase Callon & Muniesa²⁹, markets are best understood as “calculative spaces:” arenas in which the relative value of a given entity or phenomenon is detached from the context of its production and evaluated in juxtaposition to other similarly detached entities or options.³⁰ Seen “from below,” markets are thus situations that present agents with “distinctions between things or states of the world”³¹. These distinctions are not inherent in the nature of the “things” or “states” themselves, but are at least in part produced by the technological or institutional framework within which material goods and/or options are juxtaposed. The drawing and enforcing of boundaries, the insinuation of military force, and the establishment of a financial system—to name but three—are examples of such technologies of framing. As such, “the market” is a framework—the emergence or imposition of a “common operating principle”—that conditions the ability of actors to imagine and estimate the “courses of action associated with those things or with those states as well as their consequences”³².

Yet because the market is typically presented as a neutral, self-contained, and self-regulating social arena—as something akin to a state of nature—the manipulative aspects of market articulation are obscured, blocking views of the political struggles, negotiations, and

²⁶ Crocker, “Reconstructing Iraq’s Economy”, *op. cit.*, p. 77.

²⁷ Kahn, *op. cit.*

²⁸ *Ibid*

²⁹ Callon, Michel and Muniesa, Fabian: “Economic Markets as Calculative Collective Devices”, *Organizational Studies* 26(8), (2005), pp. 1229-1250.

³⁰ Callon, Michel (1998): “Introduction: The Embeddedness of Economic Markets in Economics” in *The Laws of Markets*, Oxford, M. Callon. Perhaps even more fundamentally, markets make encounters between supply and demand possible, and via diverse social, technological, legal and institutional mechanisms shape both the character and content of that encounter.

³¹ Callon and Muniesa, *op. cit.*, p. 1231.

³² *Ibid*



“political economy of meaning”³³ within which the validity of given operating principles might be asserted, challenged, and eventually transformed.³⁴ Markets produce winners and losers not only on the basis of the intrinsic values of competing goods and ideas, but also upon the basis of the operating principles that shape outcomes. In other words, the rhetoric of the market tends to obscure “asymmetries of calculation”³⁵ that are built in to given technical and institutional infrastructures regulating exchange and the aggregation of preferences. In Iraq, war was seen as a vehicle for insinuating a new framework of “calculative power”³⁶ into a given field of social and political intercourse, and this in such a way as to make it safe to advance the project of reconstituting the country’s political and economic life in line with universal logics of market and global transition.³⁷ Inasmuch as these asymmetries might also correspond to patterns of geographical and/or ethnic distinction (themselves not inherent distinctions, but distinctions generated by given technologies, physical infrastructures, and paradigms of “expert” knowledge),³⁸ distinctions that as I show below were written into the constitution of post-occupation Iraq, the result might be the production of “durable categorical inequality,” which Tilly³⁹ sees as corrosive of democratic development.

In any case, by attempting to create a particular infrastructure of capitalist conformity, the American project in Iraq sought to reduce transaction costs for US (and other politically favored and well positioned) investors, firms and corporate agents. Furthermore, by using incentives (e.g., access to the potentially lucrative Iraqi market) to mobilize powerful corporate and commercial agents whose interests coincide with dominant perceptions of US interest within the new order, policymakers no doubt sought to erect an infrastructure of indirect rule without the undue burden of direct US military, financial, and diplomatic input. In the thinking of Bush Administration strategist Paul Wolfowitz and his fellow travelers, Iraq’s oil wealth would make this a cost-free exercise, freeing US the economic and military might to advance wider strategic goals in the region. As such, the project echoes both the 19th century British pattern of mobilizing private corporations as agents of colonial governance, and 20th century US interventions in Latin America, where (mostly indirect) military intervention linked up with the economic prescriptions of the “Chicago Boys” to underpin conjoined interests of corporate America and US strategic planning. (Unfortunately for Bush Administration strategists, the major US oil companies were less than enthusiastic about plans to privatize the oil sector, a major pillar of the Pentagon’s original plan for transformation.)

But for the ideologues of the neo-con movement, neo-liberal principles were more than just a tool for articulating structures of political control and advancing immediate US interests, they provided a model for the organization and regulation of political life, and an

³³ Parker, Christopher (1999): *Resignation or Revolt? Sociopolitical Development and the Challenges of Peace in Palestine*. London, IB Tauris.

³⁴ Callon and Muniesa, *op. cit.*, p. 1233. “By saying that someone becomes the owner of something, we are referring to a market transaction, while by saying that something is a good belonging to someone, we emphasize the fact that it has been incorporated into the world of someone”.

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*

³⁷ Callon and Muniesa write that “Isolating objects from their original context, grouping them in the same frame, establishing original relations between them and summing them up are all costly activities that raise the question of calculative power.” My argument here is essentially that war constitutes the “costly activity” aimed at establishing “calculative power” in the Iraqi case.

³⁸ For salient critiques of the role of expert knowledge in advancing political power, see—inter alia— Rose, Nikolas: “Government, authority, and expertise in advanced liberalism”, *Economy and Society* vol. 22, no. 3, (August 1993), pp. 283-299; Bordieu, Pierre (1998): *Acts of Resistance (Against the New Myths of Our Time)*, Cambridge, Polity Press.

³⁹ Tilly, Charles: “Inequality, Democratization, and de-Democratization”, *Sociological Theory* 21:1, (January 2003).



arena for the forging of a political subjectivity that reflected individual self-interest and self reliance. The deliberative field of citizens joining to make demands of the statist order would be replaced by a model in which the political world would manifest itself in the aggregate choices of individual consumers of public goods, leaving little room or efficacy for collective ideological projects advancing alternative views of the world (e.g., resistance to US or Israeli interests in the region). Indeed, CPA officials introduced “temporary” legislation (and in other cases maintained mandates of the previous order) that actively undermined efforts at collective deliberative action. A salient example is the maintenance of Saddam-era legislation that made trade unions illegal. Meanwhile, CPA officials sought to manage the residual sentiments of a political world beyond the market by channeling underlying potential for collective political action into a communal framework represented by intermediaries chosen from above. These efforts were presented as a politically neutral project of economic rationalization on the one hand, and as reflective of Iraq’s domestic realities on the other.

Faith in the moral pedagogy of the market has always been a fundamental—if not always explicitly stated—pillar of neo-conservative thought. Like neo-liberals more generally, neo-conservatives view the market both as an instrument for dismantling the interventionist state, and as a model for reconstituting the political world. At least two things distinguish neo-conservatives from mainstream neo-liberals: the first is their revolutionary—almost messianic—faith in the role of American power in advancing the market as an agent of historical destiny; the second is the degree to which they push the link between the market and a particular set of conservative moral “virtues.” Furthermore, whereas mainstream neo-liberal thinkers see demands for efficiency emanating from globalizing market forces that subject states to unavoidable pressures for reform, neo-conservatives see the market (or markets) as a political tool in its own right.⁴⁰ Responding to the chaos in the streets of Iraq’s major cities soon after US forces had effectively occupied the whole country, US Secretary of Defense Donald Rumsfeld noted that “Freedom is untidy...people have to make [and presumably learn from] mistakes.” “Democracy is messy,” his Pentagon colleague Paul Wolfowitz added at around the same time.⁴¹ If one looks at the effects of projects introduced to advance the market as an agent of change in the region—from the war in Iraq to QIZs in Jordan—one can see what they mean. Actually existing neo-liberalism in the Arab world has given rise to—inter alia—the specter of sectarian civil war in Iraq, and the importation of practices akin to indentured servitude in Jordan. To date, companies contracted by the US government to provide services related to administrative services, combat support, and reconstruction have been involved more in spreading values of corporate opportunism, exploitation, and graft than in diffusing the agents of liberal change. But at least the comments of Rumsfeld and Wolfowitz help us make tragic sense of George W. Bush’s much repeated mantra: “Freedom is winning.”

Much of the work done by the CPA in the first eighteen months of occupation was oriented toward advancing the market as framework for regulating political life while managing residual political passions with reference to the communal blueprint through which

⁴⁰ Indeed, the rise of the “new left” in the 1970s—with its suspicion of the state, its privileging of identity as opposed to class politics, and its concern with “empowerment”—help to create a political field within which neo-liberalism generally, and neo-conservatism in particular, could thrive. It is no accident that many of today’s outspoken neo-cons (revolutionary neo-liberals) were active in new-left politics in the late-1960s and early 1970s. In short, by abandoning faith in an emancipatory project grounded in notions of citizenship, the new left provided the neo-conservative new right with the donkey it rode in on.

⁴¹ Rumsfeld reportedly suggested that this same messiness could be used to encourage fainthearted Europeans to step in with financial contributions, sparing US taxpayers the burden of paying Iraqi civil servants their salaries during the transition period.



it approached both the projects of building an exile opposition to Saddam, and that of governing occupied Iraq. And while these projects were challenged from outside (including, interestingly enough, by US oil interests), and inside (not only by insurgents, but also, for example, by organized oil workers), this contestation was not incorporated into the electoral process itself, which instead became a vehicle for advancing and consolidating communal interests in a political field that had been—whether by design or by deed—structured to encourage just such a communitarian calculus. In any case, governing through Iraq's presumed ethno-communitarian structure appeared as natural to a group of revolutionary neo-liberals in Washington who viewed the ideological struggles of the twentieth century as settled.⁴² It is therefore unsurprising that the constitutional and electoral frameworks rushed into existence by US officials tended to consolidate rather than transcend these frameworks. Indeed, “the constitution making process became a new stake in the political battle rather than an instrument to resolve it”⁴³. An awareness of these issues—both the ways in which elections are parachuted into environments arranged by pre-existing technologies of power, and the ways in which electoral/constitutional frameworks themselves shape calculative agency—is therefore crucial.

2. A (Larry) Diamond in the rough: universalizing values: inventing traditions

Speaking to a *Washington Post* reporter in the summer of 2003, a CPA official noted that “On balance, we believe its better to have a representative group of experts instead of a bunch of people with no credentials other than the fact that they won an election”⁴⁴. In short, successful “transition to democracy” in Iraq was presented to the world largely as an issue of appropriate institutional design and advancing enlightened leadership. And even if this effort began haltingly, it was reflected on the ground: an array of economists, constitutional scholars, political advisors, project managers, and specialized firms arrived on the boot-heals of US troops to begin establishing the political infrastructure of a new Iraq. These specialists were more than simple agents of transition. They were engineers in an effort at reconstituting calculative agency in Iraq in ways that facilitated implementation of a wider political project. The Middle East would inevitably face up to a world redrawn in lines sketched by the supertanker, the jumbo-jet, and the Internet and they were there to help. War, from this perspective, was simply modernization theory by other means. Once the situation had stabilized, elections—being grounded in a universal principle and hence represented as external to the politics of both Iraqis and occupying forces—would provide a neutral mechanism through which to aggregate, order, and manage potentially conflicting preferences and interests in the domestic political field. No doubt, these experts saw it as their task to design, and oversee the implementation of, an electoral system that would encourage the articulation of just such a liberal political field in Iraq.⁴⁵ And to the extent that this project has

⁴² The great ideological struggle of the twentieth century of course being that between those who saw the state as the primary instrument for securing a moral political economic order, and those that saw the market as the foundation of a moral political economic order. Today, these revolutionary neo-liberals are seeking to advance their project by projecting it against the spectre of extremist Islam.

⁴³ International Crisis Group: “The Next Iraqi War? Sectarianism and Civil Conflict” *Middle East Report no. 52*, Amman/Brussels, (27 February 2006).

⁴⁴ Chandrasekaran, Rajiv, “Shiite Demand to Elect Constitution’s Drafters Could Delay Transfer of Power” *Washington Post*, 21 October 2003.

⁴⁵ Ultimately, it would be interesting to follow the diffusion of these ideas between academic and policymaking circles, creating a self-confirming framework as these projects were implemented in real political world.



failed, these same “transitologists” have widely blamed the tactical blunders, military excesses, and political demands of US occupation authorities.⁴⁶

When reading the memoirs and interviews of leading scholars involved in the project (e.g., Larry Diamond and Carlos Valenzuela), one is struck by the degree to which insightful and nuanced observations from the field are quickly trumped by large, a priori categories of political life that were presumably more conducive as building blocks of an order manageable within the framework of transitions theory.⁴⁷ Does this provide clues as to the limitations of, and the embedded assumptions of, liberal transitions theory? Several questions come to mind: How did the transitions narrative acquire its universal charisma? What is its relationship of its theorists with the forces that have advanced projects in the name of realizing these ideas? And what are the actual effects and consequences do projects that seek to make these ideas true? One way of exploring these questions would be through an ethnographic account of the charisma of the transition project, and of the material efforts of these “wizards of transition.” While a full ethnographic account is beyond the scope of the current paper, the basic point can be made by briefly exploring the impact of the constitutional framework in articulating and providing a vehicle for sectarian political agendas and projects in post-Saddam Iraq. As applied in Iraq, efforts and outcomes at applying the methodology of transition expose the artificiality of frames advanced to organize and articulate a “process” of transition, and highlights salient contradictions of the enterprise. In order to work, the transitologists had to start from some basic assumptions about the constituent building blocks of the society into which they were to intervene: assumptions that could not be derived purely from the abstract claims of theory, but that depended on subjective representations of the world. And—at least in Iraq—these assumptions have gone a long way towards making themselves true. “Transition to democracy” is thus revealed as less a field of academic inquiry or an objective process than a political project that mobilizes power in order to rearrange agents and institutions in ways that make its underlying premises seem inevitable and universal. As such, it should be explored as a normative project that generates political effects in its own right.

Ultimately, even Bremer realized that he needed local cover to push through the radical neoliberal reform agenda sketched above; cover that extended beyond what could be provided by the existing seven-member Iraqi Leadership Council, a body that had been established by Jay Garner, his predecessor as chief US administrator in Iraq. He thus entered into negotiations with the favored exiles to expand this group to form a twenty-five member Iraqi Governing Council (ICG), which would “consult and coordinate on all matters involving the temporary governance of Iraq”⁴⁸. The composition of the ICG was carefully constructed to reflect the sectarian/ethnic logic that had served as the organizing principle with which US policymakers had approached Iraq since before the invasion. Indeed, Bremer was continuing a process that had begun well in advance of the invasion itself. The US State Department had initiated contacts with exile Iraqi opposition groups already during the Clinton

⁴⁶ See especially the writing of Diamond (2006), *op . cit.*, on these points.

⁴⁷ The past two decades has of course seen the production of a voluminous literature dealing with “transitions” from authoritarian to democratic forms of government. While diverse perspectives are represented in this literature, a core of the “transitology” movement is centered around the *Journal of Democracy*, the editorial board of which groups a clique of influential academics who positioned themselves close to policy making circles during the 1990s. At least two prominent members of this board were brought into Iraq as advisors on democracy and institutional/constitutional design: Larry Diamond for the CPA and Carlos Valenzuela for the UN. While the transitions movement has a wide roof, mainstream “transitologists” share a faith in the power of appropriate institutional design to overcome the dilemmas of collective action that emerge along “pathways of transition,” as well as a faith in the fundamental compatibility of democracy with market liberalism and its agents. As such, the transition project might be situated as a kind of progressive neo-liberalism.

⁴⁸ Diamond (2006), *op . cit.*, p. 42.



Administration, an effort that was stepped up considerably with the arrival of George W. Bush and his team. By and large, the exile opposition advanced worldviews that were considerably more sectarian than those of most Iraqis. Nevertheless, this vision—together with an innate belief in the more progressive tendencies in Kurdish and Shiite culture that was advanced by many Middle East and Iraq experts close to the Pentagon and State Department—confirmed an existing tendency in the relevant policy circles to advance sectarian agents as a Trojan horse of transition.

In November 2002, the “Democratic Principles Working Group,” an office within the State Departments wider “Future of Iraq Project,” produced a report titled “The Transition to Democracy in Iraq”⁴⁹. This report called for election of a transitional authority from the Iraqi exile community and the parts of Northern Iraq under control of the two main Kurdish parties. This group would then identify a credible means for expanding this authority to include Arab Iraqis from inside the country, before it drafted a constitution. The report also called for local government elections to be held as quickly as possible following an eventual overthrow of the Saddamist regime⁵⁰. However, in spite of this original plan, on 16 May 2003, US authorities announced that “the idea of an interim government with real sovereign authority had been indefinitely postponed. Instead, the Americans and their allies would remain in Iraq under the newly formed Coalition Provisional Authority, led by an administrator (Paul Bremer) who would exercise all executive, legislative, and judicial power, manage ministries, and supervise the drafting of a constitution”⁵¹. On 22 May, the UN Security Council issued resolution 1483, which seemed to legitimize the presence of the US and British as occupying powers. The Americans handpicked the members of Iraq’s “Interim Governing Council,” the majority of whom came from amongst the exile groups. This opened the body to criticism that it merely represented an arm of the US occupation authority. Meanwhile, issues fundamental to the shaping of outcomes in any future political order were kept beyond the bounds of democratic contestation as the US continued to create and govern through institutions that consolidated a communitarian political calculus. In July 2003 Bremer cancelled plans for holding municipal elections in various localities throughout Iraq⁵². There would be no rush to elections, nor would the task of making Iraq safe for capitalism and democracy be left up to the Iraqis themselves.

Political pressures later led the US to change the timetable; in order to diffuse political support for the growing insurgency, and to encourage UN involvement (if only to distribute culpability), Bremer announced a timetable for the completion of tasks necessary for orderly transition to a sovereign Iraqi body. The CPA would (and did) hand over formal sovereignty to the handpicked Iraqi Governing Council on June 30, 2004. “Before that date, an interim constitution [the Transitional Administrative Law (TAL)] would be drawn up; an interim government would be chosen through a complex, indirect system of caucuses; and a constitutional assembly would be directly elected. After June 30, a permanent constitution would be drafted and approved by the elected assembly and ratified by popular referendum; elections would be held for a permanent government by the end of 2005”⁵³.

Even as Bush Administration officials and CPA chief Bremer were increasingly stressing the importance of a strong central state (with central control over, inter alia, oil resources), the CPA de facto continued to manage public sentiment, and channel political demands, through

⁴⁹ *Ibid.*, p. 27.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 28

⁵¹ *Ibid.*, p. 37.

⁵² *Ibid.*, p. 45.

⁵³ *Ibid.*, p. 27.



sectarian intermediaries. This was enshrined in the composition of the Iraqi Governing Council, the federalization provisions of the Transitional Administrative Law, the Shiite-Kurd-Sunni troika of the Presidential Council, and the Iraqi Interim Authority that was handed power in the formal transfer of sovereignty to Iraqis on 28 June 2004, and not least in the elections that were held on 30 January 2005 to choose the membership of the Transitional National Authority, members of which would also be selected to write Iraq's constitution. As Conetta⁵⁴ notes, once enshrined, the sectarian logic was carried on "like a bad gene living on in the Iraqi body politic."

The TAL was drawn up by Larry Diamond together with Salem Chalabi, Faisal Istribadi (two Iraqi-American lawyers) and others—like Roman Martinez—who reflected the concerns of conservatives in the White House. From Diamond's own account, there was little consultation with Iraqis, apart from the liberal politician Adnan Pachachi. Kurdish concerns were also taken into account, as—by virtue of their de facto autonomy in the north—they would be bringing some of the most entrenched red lines to the negotiating table. The authors had two basic aims: first to enshrine values of individual liberty and human rights; and second to provide the contours of a framework most likely to facilitate negotiation on and eventual implementation of the technical aspects of transition. Foremost here was federalism, which aroused great controversy amongst all concerned. Kurdish nationalist parties worried that they would be trading in autonomy gained in the post-1991 period. SCIRI—the most prominent Shiite party—came to the conclusion that what was good for the Kurds in the north would be good for them in the south: they wanted the right to create larger autonomous regions by joining provinces in the south. While the mostly Sunni Arab inhabitants of the center of the country (at least outside Baghdad) expressed deep concern about a trend they saw as precipitating a breakup of Iraq. For Diamond⁵⁵, "it was difficult to see how Iraq's deep regional, ethnic, and sectarian divisions could be managed in a democracy without constitutional guarantees of autonomy. Many in Iraq and the Arab world did not understand what federalism meant, and saw US endorsement of it as part of a plot to weaken the country, rather than as an indispensable instrument to hold it together." In the end, the document was signed by the twenty-five member Iraqi Governing Council that had been handpicked by US authorities. As the CPA prepared a campaign for selling the TAL on the basis of its universal and progressive principles, grassroots sectors of the Iraqi public were quick to come out against the document, highlighting the facts that it had been ratified by an unelected body, and expressing concerns that—given what was perceived as an unrealistic transition time table advanced alongside it—it just might end up becoming permanent⁵⁶.

In any case, when elections were held for the Transitional National Assembly (TNA) in January of 2005, the inhabitants of the primarily Sunni central regions of Iraq boycotted en masse. The result was a body dominated by Shiite and Kurdish factions held together around core parties—parties that had been advanced by the US in the early stages of the project—with a sectarian base and agenda. Sunni Arabs filled only 17 of the 275 seats⁵⁷. When a government was finally formed after three months of negotiations, Sunnis were included "in rough proportion with their share of the population," but this excluded "the Sunnis who mattered most politically—the nationalist, tribalist, and religious groups who were supporting

⁵⁴ Conetta: "Masque of Democracy: Iraqi Election System Still Disfavors Sunnis, Favors Kurds" *Project on Defence Policy Briefing Memo #35*, (10 December 2005).

⁵⁵ Diamond (2006), *op. cit.*, p. 136

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 179-210.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 338.



and waging the insurgency”⁵⁸. Perhaps more importantly, however, was the fact that the TNA would be electing delegates from its ranks to membership in the Constitutional Committee scheduled to draw up a permanent constitution for Iraq over the summer of 2005. Ultimately, the TNA elected not a single Sunni representative to the committee. And while US authorities eventually brokered the participation of 15 Sunnis in the Committee, their position was undermined as Kurdish and Shiite groups left the formal negotiating arena and continued informally amongst themselves without the Sunni delegates. On 11 August, SCIRI leader Abdel Aziz al-Hakim emerged to “endorse a proposal for one huge Shiite mega-region spanning all nine southern provinces”⁵⁹. The fact that presumed communal cleavages are sometimes reflected in geography is a factor that hardened the impact that the constituent electoral framework had on sectarian political visions. In particular given that geography is tied to oil, which is in turn tied to economic destiny, the possibilities enshrined for regional autonomy gave parties advocating a sectarian/regional agenda a strong incentive with which to bring others on board.

The Bush Administration’s *National Strategy for Victory in Iraq*, released on 30 November 2005, stressed the need for “inclusive institutions that offer power-sharing mechanisms and minority protections.” Such institutions, the document noted, would “demonstrate to disaffected [Arab] Sunnis that they have influence and the ability to protect their interests in a democratic Iraq.” On the one hand, this statement reflected US awareness of the need to redress previous policy failures; on the other, it reflected the extent to which the entire project of reconfiguring Iraq’s political society had become enmeshed in communitarian logic. Indeed, the January elections incorporated increasingly salient regional and communal disparities into the process of drawing up Iraq’s Constitution. And throughout the process of negotiating a permanent constitution, the US sought to introduce a viable Sunni consensus position into the process. This reveals a certain contradiction in US aims: even as they were speaking out against parties seeking to advance sectarian agendas, officials identified the lack of a consensus Sunni position in the constitutional negotiations as a problem. While presenting itself as laying the foundations for governing Iraq on the basis of universal principle and Iraqi tradition, the forum was ultimately about forging “an all encompassing compact between *the communities* as a starting point for stabilizing the country”⁶⁰. And while policymakers sought to redress some of these disparities through a redesign of the December 2005 electoral framework, a sectarian logic had already been enshrined into the governmental framework.⁶¹ The fact that so much about the future shape of Iraq will be decided during the four year tenure of this first constitutionally sovereign government of the post-Saddam era makes this situation particularly troubling.

⁵⁸ *Ibid.* It is noteworthy that Diamond’s complaint is not with regard to the sectarian logic, but to the tactical failure to include the “right” Sunnis.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 345.

⁶⁰ International Crisis Group: “The Next Iraqi War? Sectarianism and Civil Conflict”, *op. cit.*, p.1

⁶¹ Conetta: “Masque of Democracy: Iraqi Election System Still Disfavors Sunnis, Favors Kurds”, *op. cit.* The procedure for advanced for the December elections addressed some of the more salient shortcomings of that which had obtained in January. Rather than treating the entire country as a single electoral district, the December election allocated 230 of the 275 CoR seats to candidates competing within provincial electoral districts. However, the number of candidates hailing from each district “corresponds to voter registration rolls from late 2004, when the [Arab] Sunni boycott was in full swing”. Furthermore, Sunni Arabs remained at a disadvantage with respect to the remaining 45 seats—given to parties in accordance with the proportion of the national vote—since “this favors parties that draw their strength from regions with above average voter turnout”. While impressive efforts were made to increase voter turnout in majority Sunni Arab districts on elections day, the composition and performance of the resulting government will have only added to Sunni Arab disaffection.



The degree to which outsiders have insisted on seeing Iraqi political society in sectarian terms is striking; and self-fulfilling.⁶² According to the ICG (2005:5), Iraqis themselves consistently rejected the sectarian vision even as they found themselves increasingly forced to express themselves politically in precisely such a framework. Even as sectarian agendas have dominated the formal discussions about engineering transition (and a US exit strategy), evidence suggests that these ideas are less entrenched in public opinion than many would assume. Polling conducted by Mansoor Moaddel (2006)⁶³ suggests that Iraqis stand out in the region in terms of asserting their national (i.e., Iraqi) identity above alternatives (e.g., religious, sectarian, or ethnic). His survey suggests that 60 percent of all Baghdadis “consider themselves Iraqis above all.”

It would be relatively easy to dismiss the initial celebratory response to Iraq’s elections (see the introduction above) as grounded in politically motivated wishful thinking (re: as offering hope for a politically acceptable exit strategy). Subsequent developments in Iraq have in any case put such optimism back in its place: the specter of sectarian violence—if not outright civil war—has appeared on a scope and scale previously unknown in Iraq, and has been duly linked by critics both to shortcomings in the constitutional framework hurriedly midwife by US authorities during late-summer 2005, and to American insistence that elections be held “on schedule” for US domestic political reasons. These pressures left neither room nor time for the articulation of political platforms addressing issues of concern across sectarian lines. Yet there is a deeper sense in which this optimism reflected the central role elections have played in sustaining projects imbued with the charisma of global transition and newness; a charisma that universalizes ideas and values that are conveniently consistent with the interests of powerful actors, and that conceals the effects of these projects insofar as they are not consistent with outcomes predicted by theory. Elections produce winners not only on the basis of the intrinsic value of competing ideas and projects, but also upon the basis of the operating principles that shape and inform participation. In other words, the rhetoric of elections (and the charisma of liberal transition discourse more generally) tends to obscure asymmetries of power and calculation that are built into given technical and institutional infrastructures aggregating interests and preferences and regulating their interplay. Elections consolidated a calculative political framework that had been advanced by the Americans ahead of the invasion and later used to provide the political architecture of occupation. And against a broader project of revolutionary neo-liberalism that was being advanced by Coalition Provisional Authorities (CPA) under the leadership of Paul Bremer, political issues of fundamental importance and meaning to the shaping of the new order were placed beyond democratic contention, relegating contested politics to a residual arena of negotiating power arrangements between potentially conflicting communities.

Both prior to and following the invasion, US officials saw sectarianism as a framework for managing Iraqi political society in the absence of strong state institutions, and they actively advanced ethnic/sectarian communities as the constituent building blocks of the new

⁶² Packer, George (2005): *The Assassins’ Gate: America in Iraq*, *op. cit.* The argument that Saddam governed by cultivating ethnic and tribal divisions is overstated; he did not so much cultivate communal divisions as undermine all secular, non-communal bases of opposition to his authority. Recalling his encounters in Iraq in the aftermath of the invasion, Packer writes: “As soon as I mentioned one of the unmentionable ethnic categories, I would be told (usually by a grey-haired gentleman in a suit jacket) that these were ideas imported by Westerners and Arab extremists, now one used to talk about Sunni, Shiite, or Kurd, all Iraqis suffered equally under Saddam, and the gentleman in the suit jacket himself had numerous cousins and neighbors in mixed marriages. There could never be a civil war in Iraq, because Iraqis don’t think that way. I always found myself thinking: If only it were true.”

⁶³ Moaddel, Mansoor (2006): *Values and Perception of the Islamic Publics: Findings of Values Surveys*, New York, Palgrave.



political order. Indeed—as recent ICG reports have perhaps most clearly illustrated—there is a fundamental sense in which the US project of articulating an indigenous political framework that was “safe for capitalism” on the one hand, and manageable within an electoral context on the other, was itself responsible for generating the increasingly violent sectarian rifts in Iraqi society today. For influential policymakers in Washington, the state was seen primarily as an instrument for mitigating and managing communal passions, while broader political goods, values, and interests were to be resituated within contexts that would reflect the mechanisms and logic of the market. Accordingly, elections were advanced to address ritual functions of legitimacy, and to reveal the actual balance of power between agents representing communal interests and visions of political life, thereby making it possible for communal agents to rationally negotiate the framework of a new order on that basis. Even as planners were forced to pull back from the more radical elements of neo-liberal restructuring, this communitarian vision was built into the constitutional and electoral exercises that unfolded over the course of 2005. While no doubt reflecting genuine (however misguided) views within the administration regarding the nature of Iraqi politics and society, the communitarian framework was also convenient from the perspective of blocking articulation of any mass political movement that might undermine implementation of a revolutionary neo-liberal project. In other words, officials sought to segregate residual political interests and passions from the wider project of restructuring Iraq’s political economy along neo-liberal lines. Against this backdrop, the electoral arena might be seen as consolidating and legitimating a calculative framework through which to manage the residual passions of a political world otherwise being remade in the image of the self-regulating market. In invoking the sectarian framework, occupation authorities were reviving a framework for managing political society reminiscent of that advanced by the Ottomans and British Mandate officials of earlier eras.

Commenting on the final constitution in the pages of the *Washington Post*, US Ambassador Khalilzad⁶⁴ asserted that the document contained an “enlightened synthesis of universal values and Iraqi traditions.” At a deeper level, though, it seems that the effort to apply principles held to be universal both required and generated the invention of traditions through which Iraqis are now increasingly forced to invoke as they navigate their political world.

Conclusion: wizards of transition and spectres of political society

If war was seen as a vehicle for detaching and isolating actors, objects, and meanings from the statist calculative frameworks enforced under Saddam, then the market was advanced by the architects of Iraq’s forced revolution as both arena of, and instrument for, the establishment of new relations of value and power. Indeed, by framing forced revolution in the reified language of global transition and newness, the project was naturalized, obscuring the narrower political interests, ideological assumptions, and a-liberal practices that were advanced within it. CPA policies—some of which were pulled from the more radical pages of the neo-liberal playbook—were presented as technical solutions to the problem of “leveraging” Iraq’s domestic political economy into the contemporary world system. The depoliticized vision presented by the theory disguised the political arrangement and effect of calculative agencies introduced with the new order. The political subjectivity of citizens making claims upon a statist order would be refashioned into that of self-reliant consumers expressing preferences in a market of public goods; meanwhile, outstanding political

⁶⁴ Khalilzad, Zalmay: “Politics breaks out in Iraq”, *Washington Post*, 4 September 2005, p. B.07.



sentiments were projected upon—and actively channeled into—Iraq’s ethnic and sectarian communities, as the CPA sought to manage the residual passions of a political world beyond the market through intermediaries of its own choosing.⁶⁵

Similarly, efforts at engineering transition involved much more than simply opening channels for the “irrigation” of an Iraqi society passively rooted in the norms and affiliational sentiments of previous eras; they actively projected a particular managerial vision that Iraqis mobilized to variously accommodate, shape, and challenge. For institutional technicians like Diamond⁶⁶, the transition project was seen to have failed because of the bad seed planted by Pentagon planners and CPA officials in the immediate aftermath of the invasion. Furthermore, they saw their efforts and concerns consistently trumped by short-term political demands and the interference of Pentagon ideologues. But to focus exclusively on the ideological wishful-thinking and blunders that characterized the design and implementation of the project causes us to miss the limitations of the wider narrative of global transitions, both as it represents a set of ideas that organize our thinking about (and techniques for viewing) the political world, and as it launches projects that seek to realize and “make true” a particular vision of the political world. Elections were advanced as a technique for managing and maintaining equilibrium in the residual political field: i.e., the field of interests and preferences not amenable to reconfiguration and regulation along market lines (e.g., communalism). By shepherding a constitutional/electoral framework that created incentives for mobilization along sectarian and ethnic lines, de facto positing “communities” as the building blocks of a managerial political order articulated beyond the reach of either citizenship or the market, policymakers sought to protect the underlying project of economic restructuring from political demands. In seeking to manage transition through the framework of community, the project of transition consolidated a framework of calculative (i.e., politically exploitable) difference that was in fact much less salient to politics in the previous order than generally thought.

The view presented from the vantage point of liberal transition theory is also problematic to the extent that it tends to erect stereotypes of political life in those places where its logic seems not to apply. The picture of Iraq that emerged against the backdrop of the rise of the transitions paradigm over the 1980s and 1990s stressed the centralized, state dominated aspects of the economy and presented a picture of “the regime” as a black box that contained the institutional programming of a society bludgeoned into passivity by decades of authoritarian and militaristic rule, and that had retreated into social structures of tribe and sect that variously offered both shelter and resources for political manipulation. Theory could only explain the absence of transition in terms of the state’s continued domination of the market and civil society, and as such failed to recognize the complex ways in which statist agency became enmeshed in largely self-regulating social complexes of capital formation and power during the 1980s and 1990s, complexes that—while sometimes embedded in a brutal logic of survival and control over clandestine markets—nevertheless revealed the creative agency of Iraqis as they navigated the hardship created by two decades of war and sanctions. Indeed, the

⁶⁵ There is a growing tendency to pass off responsibility for the failure of the project to the Iraqis themselves. For example, in responding to the questions of a skeptical public during BBC One’s *Question Time* program on the evening of 28 September 2006, Jack Straw—UK foreign minister at the time of the invasion—suggested that the USA and UK could hardly be blamed for the fact that “Muslims were killing Muslims in Iraq.” The comment would seem to imply that ongoing violence in Iraq is the result of some cultural defect of Iraqi society; simply more evidence that the Muslim world was in need of modernization and democratization, forced or otherwise. Through a perverse logic, conditions largely created by the intervention are thus turned around to justify the intervention itself.

⁶⁶ Diamond, Larry: “What Went Wrong in Iraq”, *Foreign Affairs* 83(5) (Sept-Oct 2004), pp. 34-56; Diamond, (2006), *op. cit.*



problem of reforming Iraq's state controlled economy was one of the most frequently cited challenges facing CPA authorities in the first months of occupation. The problem was that this presumed state control was largely a myth.⁶⁷

While the role of state agencies in capital formation and (re)distribution in the economy certainly increased dramatically during the oil-boom of the 1970s, the nature and scope of this involvement was to change radically in the wake of subsequent fiscal crises. The long war with Iran, the fall in oil prices during the 1980s, the invasion of Kuwait, and the ensuing 12 years of international sanctions all encouraged a decentralization of economic power, a process that was accelerated by Saddam's program of *infatih* (privatization and market reform) at the end of the 1980s. Essentially, the national economy broke apart into diverse complexes of production and trade—both licit and illicit—that linked domestic Iraqi actors (many situated in centers of state power like the Republican Guard) with private actors in neighboring countries. Saddam and his inner circle did not so much try to dominate these complexes as use state powers to position themselves at the elevated center of diverse and largely self-regulating enclaves of capital formation. Because these enclaves were not exclusively dependent upon or determined by Saddamist regime, they did not collapse with the fall of that regime. Rather, the statist agencies involved in the articulation of these complexes were de facto privatized in the form of militias, who were able to draw on available stockpiles and use violence as a means of controlling trade routes and demarcating economic space. In sum a fully articulated militia economy has emerged which is tied to sources of accumulation beyond Iraq's border. Increasingly, in the absence of an effective central or local state, these networks are entrenching themselves in spaces delineated by sectarian symbols and institutions.

To date, the problematic outcomes and effects of forced revolution have been attributed more to tactical blunders and native passions than to contradictions that inhere within the projects of revolutionary neo-liberalism and transition themselves. This paper has sought to de-naturalize the underlying mythology of global transition upon which the project of forced revolution was overlaid: whereas mainstream approaches tend to take the logic of transition for granted and look inward in search of variables that undermine the process, this paper has viewed transition as a project and sought to analyze its *effects* in the real world. Ironically, it seems that occupation authorities have resorted to tactics much the same as those invoked by earlier generations of frustrated state builders in Iraq. Faced with the task of reorganizing society to conform to a vision of statist/market order from above without the instruments of a strong state or the vicissitudes of time, the architects of Iraq's force revolution are increasingly resorting to exercising influence through the supposedly given categories of Iraqi society. Much like the Ottoman reformers and "Chicago boys" of earlier eras, contemporary agents of neoliberal doctrine have had difficulty realizing the significance of underlying (or overriding) power structures to their conceits of apolitical, managerial good governance and the largely self-regulating market. Insurgency represents a particularly dramatic case illustrating that the implementation of neo-liberal reform ultimately depends on processes of enforcement.

The USA is "an empire now, and when we act, we create our own reality," one of George W. Bush's advisors said to journalist Ron Suskind. "And while you're studying that reality—

⁶⁷ While invoking war as a change agent in Iraq was a controversial policy decision, few really doubted that "the regime" as such was an appropriate target and focus of transition. After all, understandings of Iraqi political life over the previous fifteen to twenty years had largely taken shape against assumptions advanced by transitions theory. While chaos might be sewn by forces imbued with the logic of, and nostalgia for, the previous order, few questioned the logic and assumptions of the transition model itself.



judiciously as you will—we'll act again, creating other new realities, which you can study too, and that's how things will sort out. We're history's actors, and you, all of you, will be left to just study what we do"⁶⁸. Today in Baghdad, the project of transition has been reduced to the building of earth walls, the digging of ditches... in a desperate attempt to manage the consequences of forced revolution. A spatial grid is literally being carved into, and bulldozed upon, the earth in a desperate attempt to manage a political world that has been reduced to a Hobbesian war of all against all; and in the process, they are consolidating pockets of potentially conflicting difference in political society. It would be difficult to imagine an outcome further removed from the channels of irrigation envisioned by Diamond (cited in the introduction above). One thing seems certain: in mobilizing US power to make their ideas come true, the revolutionary neo-liberals in the Bush Administration have—willy nilly—changed the world. But they have done so in ways they almost certainly did not intend: Like Goethe's wizard's apprentice, US policymakers now find themselves unable to contain ghosts they themselves called into existence, with nightmarish consequences for the people of Iraq.

References

Books and Chapters

- Bordieu, Pierre (1998): *Acts of Resistance (Against the New Myths of Our Time)* [translated by Richard Nice], Cambridge, Polity Press.
- Callon, Michel: "Introduction: The Embeddedness of Economic Markets in Economics" in Callon, Michel (ed.) (1998): *The Laws of Markets*, Oxford, Blackwell.
- Diamond, Larry (2006): *Squandered Victory: The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq*, New York, Owl Books.
- Packer, George (2005): *The Assassins' Gate: America in Iraq*, New York, Farrar, Strauss, and Giroux..
- Parker, Christopher (1999): *Resignation or Revolt? Sociopolitical Development and the Challenges of Peace in Palestine*, London, IB Tauris.

Journal Articles

- Callon, Michel and Muniesa, Fabian: "Economic Markets as Calculative Collective Devices", *Organizational Studies* 26(8), (2005), pp. 1229-1250.
- Conetta (2005). "Masque of Democracy: Iraqi Election System Still Disfavors Sunnis, Favors Kurds" *Project on Defence Policy Briefing Memo #35* (10 December).
- Crocker, Bathsheba: "Reconstructing Iraq's Economy", *Washington Quarterly* 27(4) (Autumn 2004), pp. 73-93.

⁶⁸ Packer, *op. cit.*, pp. 390-91.



- Dawisha, Aheed: "The Prospects for Democracy in Iraq: Challenges and Opportunities", *Third World Quarterly* 26 (4-5), (2005), pp. 723-737.
- Diamond, Larry: "What Went Wrong in Iraq", *Foreign Affairs* 83(5) (Sept-Oct 2004), pp. 34-56.
- Kahn, Jeremy: "Making Iraq Safe for Capitalism", *Fortune* vol. 148, no. 1., (7 July 2003).
- International Crisis Group (2005). "Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry" *Middle East Briefing* no. 19 (Amman/Brussels: ICG, 26 September 2005).
- International Crisis Group (2006). "The Next Iraqi War? Sectarianism and Civil Conflict" *Middle East Report* no. 52 (Amman/Brussels: 27 February 2006).
- Looney, Robert: "Post-War Iraq's Financial System: Building from Scratch", *Middle East Policy* vol. 12, no. 1 (Spring 2005).
- Looney Robert: "The Neo-liberal Model's Planned Role in Iraq's Economic Transition", *Middle East Journal* 57 (4), (Autumn 2003), pp. 568-586
- National Labor Committee (NLC 2006). *US-Jordan Free Trade Agreement Descends into Human Trafficking and Involuntary Servitude* (New York: National Labor Committee).
- Nye, Joseph S. Jr.: "Transformational Leadership and US Grand Strategy". *Foreign Affairs* 85(4), (July-August 2006), pp. 139-148.
- Parker, Christopher: "Livelihood, the Aggregation Problem, and the Persistence of War: Reframing the Iraq Insurgency", *Conflict in Focus* 1:4, (December 2004), pp. 4-9.
- Parker, Christopher (2006). "Insurgency and the Political Shaping of Markets: The Dialectics of Iraq's Forced Revolution" working paper presented at *The Hagop Kevorkian Center for Near East Studies, Spring Research Workshop Series* 27 (February); 31 p.
- Rose, Nikolas: "Government, authority, and expertise in advanced liberalism", *Economy and Society* vol. 22, no. 3, (August 1993), pp. 283-299.
- Taylor, John B (2004). "Financial Reconstruction in Iraq" *Testimony given to Senate Banking, Housing and Urban Affairs Committee: Subcommittee on International Trade and Finance* (11 February).
- Tilly, Charles: "Inequality, Democratization, and de-Democratization", *Sociological Theory* 21:1, (January 2003).
- Weinberger, Casper W.: "Do We Want a Free Market in Iraq?", *Forbes* vol. 173, no.3, (16 February 2004).

Press Articles

- Agence France Presse (AFP 2005). "UN expert hails Iraq election success" *Sunday Times* [South Africa], (Monday January 31).



Bremer, Paul (2003). "Operation Iraqi Prosperity" *Wall Street Journal* (June 20).

Chandrasekaran, Rajiv, "Shiite Demand to Elect Constitution's Drafters Could Delay Transfer of Power" *Washington Post*, 21 October 2003.

Khalilzad, Zalmay (2005). "Politics breaks out in Iraq" *Washington Post* (4 September); p. B.07.

Klein, Naomi (2004). "Baghdad Year Zero" *Harper's Magazine* (September).





MOROCCO AND THE MIRAGES OF DEMOCRACY AND GOOD GOVERNANCE

Sami Zemni¹
Ghent University

Koenraad Bogaert²
Ghent University

Abstract:

The growing contrast and contradiction between the processes of radicalization and democratization in the age of global market reforms and the 'War on Terror' are not confined to the internal or domestic Moroccan political scene. Political movements, NGOs, the government, international institutions and foreign governments are all embedded within a growing number of international networks thus making policy a global enterprise. In the following article we want to examine the impact of US policy on the Moroccan reform process. The background for this analysis is George W. Bush's Greater Middle Eastern Initiative. This US initiative is ambitious as it tries to devise policies that tackle what is seen as the root causes for Middle East instability, violence and/or Islamism. Morocco is seen as one of the US's strategic allies in the region and has been solicited to join the 'War on Terror'. Morocco is an interesting case to study simultaneously the impact of the 'War on Terror', the implementation of a Free Trade Agreement and good governance measures as political tools to counter terrorism through fighting poverty and, finally, the 'Islamist question' particularly present in Morocco.

Keywords: Morocco, democratization, good governance.

Resumen:

El creciente contraste y la contradicción entre los procesos de radicalización y democratización en la era de las reformas del mercado global y la "Guerra contra el Terror" no se limitan a la escena política interna de Marruecos. Los movimientos políticos, las ONG, el gobierno, las instituciones internacionales y los gobiernos de otros países están todos implicados en un creciente número de redes internacionales, que hacen de la formulación de políticas una empresa global. En este artículo pretendemos examinar el impacto de la política estadounidense en el proceso de reformas marroquí. El antecedente de este análisis es la Iniciativa del Gran Oriente Medio de George W. Bush. La iniciativa estadounidense es ambiciosa, ya que intenta crear políticas que ataquen lo que se percibe como causas de la inestabilidad, violencia y/o islamismo en Oriente Medio. Marruecos es visto como uno de los aliados estratégicos de EE.UU. en la región, y se le ha pedido que se una a la "Guerra contra el Terror". Marruecos es un caso interesante para estudiar simultáneamente el impacto de la "Guerra contra el Terror", la implementación de un Acuerdo de Libre Cambio y las medidas de buen gobierno como instrumentos políticos para combatir el terrorismo por medio de la lucha contra la pobreza, y finalmente, la "cuestión islamista" particularmente presente en Marruecos.

Palabras clave: Marruecos, democratización, buen gobierno.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Sami Zemni is a Professor at the Middle East and North Africa Research Group, Center for Third World Studies, Ghent University.

Address: Middle East and North Africa Research Group, Center for Third World Studies, Universiteitstraat 8, 9000 Ghent, Belgium. E-mail: Sami.Zemni@UGent.be.

² Koenraad Bogaert is a Ph.D. Candidate at Ghent University.



Introduction

Confronted with budgetary and financial constraints, growing political opposition, mounting social unrest and personal illness, late King Hassan II set out on a genuine path of political reforms during the 1990s. Liberating political prisoners, closing ‘secret’ detention centres, introducing new legislation in accordance with the idea of human rights, bringing the parties of the ‘historical opposition’ into government, Morocco seemed well underway of becoming an authentic democratic system. The pace of political, social and economic reforms even accelerated in the first years after Mohammed VI ascended the royal throne. By the end of the 1990s, Amnesty International and Human Rights Watch argued that Morocco had dramatically improved its human rights record. On top of that, the World Bank and other international financial institutions lauded Morocco as being one of the ‘success-stories’ of global market reform.

The story of the Moroccan exception – an Arab politically moderated country with ‘controlled Islamists’ and absence of political violence – with its emphasis on a ‘new concept of authority’ and free elections was shattered to pieces on May 16th 2003 when suicide attacks killed 40 Moroccan citizens while aiming at Jewish and Spanish targets in Casablanca. Surely, since 9/11, Morocco was confronted with the same questions as most of the world’s nation-states. The King and the Moroccan political elite explored the boundaries of law and policy to counter radicalization and prevent terrorist violent attacks while trying to secure the pace of political reform.

The growing contrast and contradiction between the processes of radicalization and democratization in the age of global market reforms and the ‘War on Terror’ are not confined to the internal or domestic Moroccan political scene. Political movements, NGOs, the government, international institutions and foreign governments are all embedded within a growing number of international networks thus making policy more a “global enterprise rather than simply a national one”.³ In this article we want to examine the impact of US policy on the Moroccan reform process. The background then for this analysis is George W. Bush’s Greater Middle Eastern Initiative. This US initiative is ambitious as it tries to devise policies that tackle what is seen as the root causes for Middle East instability, violence and/or Islamism. Morocco is seen as one of the US’s strategic allies in the region and has been solicited to join the ‘War on Terror’. Morocco is an interesting case to study simultaneously the impact of ‘War on Terror’, the implementation of a Free Trade Agreement and good governance measures as political tools to counter terrorism through fighting poverty and, finally, the Islamist dilemma particularly present in Morocco.

In this article we first want to describe the advent of the project of reform – locally known as *alternance* – as it will enable us to isolate and understand the specific and particular characteristics of the Moroccan experience. Secondly we address the issue of Islamism that is raising both domestically and internationally important questions. Sequentially we will describe which ‘brand’ of Islamism has been part and parcel of the logic of *alternance*, which type of Islamism has been kept outside the realm of political reform and, finally, how violent Islamism (*ihadism*) has been treated as a ‘danger’ to Moroccan democratization. Thirdly, and finally, we will assess in what ways the agenda of good governance pursued by the US and international institutions (World Bank, International Monetary Fund...) and the implementation of a Free Trade Agreement have been incorporated into the logic of the ‘War

³ Cohen, Shana and Jaidi, Larabi (2006): *Morocco. Globalization and its Consequences*, London, Routledge, p.3.



on Terror'. We will argue that there are inherent contradictions between the discourse and practices of good governance and the logic of genuine democratization – understood as a political system in which responsible citizens participate freely in the decision-making process that is geared towards general welfare.

1. Bringing about alternance : the search for consensus

From the beginning of the 1990s, late King Hassan II promoted and tested the idea of 'home-grown' democratization, locally referred to as *alternance*. The end of the Soviet Union, continuous problems surrounding the Western Sahara, an economic and social *malaise*, growing oppositions and urban revolts, his deteriorating health, and the pressure of the EU and other international institutions ... all had an influence on the King's decision to start a process of opening the political system.

Several speeches in the first years of the decade made clear that Hassan's wish was to bring the so-called historical opposition of the nationalist movement – unified in the *Koutla al-demouqratiyya* or Democratic Block – into government. This was to be complemented with the installation of a political and economic order based on the rule of law. The *Koutla* became entrenched in a paradoxical situation in the sense that they advocated democracy for decades when rather suddenly the King started referring to that same rhetoric. One of the central institutional problems Morocco faced (and one could say up until today) was the relationship and interaction between the Palace and the political parties (mainly from the *Koutla*). This is particularly evident in the possibilities of power-sharing.

The King proposed three times throughout the 1990s – through his official speeches – the offer of *alternance*.⁴ Thus the opposition parties and the King (through the Ministry of Interior and counsellors) started a process of talks. It is fair to speak of 'exchanges' in the sense that we weren't witnessing a real dialogue or negotiation. Negotiation implies some sort of symmetrical exchange of ideas and propositions between more or less equal partners. The talks ended symbolically with another royal address to the Nation in January 1995 when the King nominated technocrats without real political affiliation to lead the government.

The parties from the *Koutla* had no real impact on the content or form of the process as the King held the reigns of the debate; a debate that neither the parties nor the parliament influenced significantly. Instead, the political parties (including the *Koutla*) resorted to non-institutionalised forms of political action by joining 'informal talks' with the Ministry of Interior. The political parties were only able to propose measures and ideas while the King, through his Minister of Interior and Moroccan and French experts, took the real decisions in the cabinet's shadow. The talks centred on the issues of constitutional reforms, general liberties and freedoms, the accountability of the government and the organisation of free and transparent elections.⁵ On all these issues the political parties, labour organisations and/or

⁴ In his royal address of October 8th 1993, Hassan II offered the political parties (and especially the *Koutla*) to 'take up its responsibilities' towards the expectations of the Moroccans in the face of the economic and social crisis. The King reiterated more or less the same offer about a year later, on the 14th of October 1994. Between this day and January 11th 1995, a lot of exchanges took place between the King and his counsellors, the Minister of Interior and the political parties from the opposition.

⁵ Three main issues divided the Palace and the parties. First of all, the opposition wanted that the indirectly elected members of parliament (1/3 of the MP's appointed by the King) would be dismissed. The second issue concerned the organisation of free, fair and transparent elections. The parties of the opposition accused the administration of the Ministry of Interior of continuously rigging the elections, even those of 1993. The third



civil institutions were only able to give their opinion. Thus, the King was more than a mediator.

In the debates from 1992 onwards, the key issue was a search for consensus. It was obvious that the consensus's terms equated largely with the King's wishes. Between the constitutional changes of 1992 and the organisation of the so-called historical 'foundational elections' of 1997, the political parties were caught within a dynamic to which they could not really contribute.

The debate's focus was foremost on the 'rules of the game', i.e. the institutional rules that most political actors could accept to constitute a 'legitimate' political field based on a consensus. The constitutional referenda of 1992 and 1996 expressed small concessions of the King towards the parties.⁶ By 1996 the *Koutla* accepted the new constitution and ordered its constituents to vote favourably. On the 13th of September 1996, 99.57% of the Moroccan electors (with a turnout of 83%) voted in favour. The success of this constitutional reform was not so much the new constitution itself but the fact that the *Koutla* did not boycott it. Indeed, up until 1996, the *Koutla* pleaded for a constitutional assembly that would write up a new constitution in total independence, something the monarchy never accepted previously (and never would). By 'ordering' a constitutional revision, the King succeeded in 'hijacking' the *Koutla*'s demands. Thus, the King reassumed control over the *alternance* initiative. The new constitution included important but still small concessions to the *Koutla* and demonstrated that the King blocked development towards a more autonomous parliament and government.⁷

Another point of discussion until 1996 was the organisation of 'free and transparent' elections and the accountability of the government towards the parliament (instead of to the King). The *Koutla* protested against the results of the 1993 elections, accusing the Ministry of Interior of fraud and rigging the outcome. In this tense climate, the King nominated a government of national unity, something the *Koutla* could only accept. But new divergences surfaced when the King nominated not only the so-called ministers of sovereignty (ministries deemed important to the monarchy: interior, foreign affairs, justice and Islamic affairs) but also the Prime Minister outside of the electoral outcome. Even though the opposition parties opposed this, the King set out to form a government of technocrats under the premiership of Abdou Filaly-Ansari. By 1996-1997 the *Koutla* understood that the only way to really participate in the system was to acknowledge the fact that the King held the major political playing cards. Thus, incrementally, they accepted the idea of a government of transition that epitomized '*alternance*'. In 1997 the *Koutla* won the elections but could not ensure a real majority within parliament. It thereby opened the way to a coalition government that could

issue, the most important one, centred on the Ministry of Interior. All parties of the opposition demanded overtly the dismissal of Driss Basri. It is mainly the last issue that brought an end to the proposition of 1994. The King could not accept to oust Basri, as he constituted the central pawn in the King's power structure and control over polity and society. Both parties and King were disappointed in the failure but, as the King reiterated in his address, this was only temporarily. He stressed the fact that sooner or later he would succeed to bring the opposition into government.

⁶ In 1992 the concessions seemed so small that the *Koutla* called for a boycott. This was a boycott that the administration "forgot to calculate" in its results when it proclaimed a participation of more than 97%. The 1996 constitutional reform oversaw the introduction of a second chamber – something the *Koutla* was asking for – but the prerogatives of the first chamber were curtailed as the King decided that the second chamber would be elected indirectly and have more or less the same legislative prerogatives than the first.

⁷ El Mossadeq, Rkia (1995): "Les labyrinthes de l'*alternance* au Maroc", *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXXIV, p. 715-727.



not be strong.⁸ Abderrahman Youssoufi, leader of the USFP, was appointed Prime Minister in February 1998 after he had ensured the prerogative to nominate the Ministers of foreign affairs and Justice, while he had to concede that Driss Basri would remain Minister of Interior, a position he held since 1974.

After the death of Hassan II, Mohammed VI further enlarged the democratic reference and wanted to show his well-intended policy with some spectacular decisions, the most important being the dismissal of Driss Basri from the Interior ministry. Besides that, he encouraged freedom of the press, launched several social programs which earned him the title of “King of the poor.” However, after two years in power, foreign observers and Moroccans alike saw that the young king was more or less replicating his father’s techniques of power brokerage. As usual; dissent was allowed to a certain extent but when it crossed an arbitrary ‘red line’ repression could be used (as in the case of the trials of several journalists) or the King could utilize his special prerogatives (as in the case of the reform of the *Mudawanna*).

Central to any democratic transition is rendering the political authorities more accountable to its citizens, something that has not happened in Morocco as the foundations of formal political authority remain fluid, ambiguous and relative. Mohammed VI promised to inaugurate a new concept of political authority based on personal freedom, human rights and the rule of law. But this initiative has not been translated in reality. One of the major obstacles to this remains the monarchy’s constant bypassing of formal decision-making processes and institutions, thus reproducing the monarchy’s central role in major political issues.⁹

⁸ Some observers think that the outcome of the elections was ‘tailored’ to the King’s wishes by the Minister of Interior so as to tri-polarize the parliament in a centre, right and left block. Indeed, the King had expressed that wish in a royal discourse (11-10-96) saying that the *alternance* would be the outcome of a political fight between “two camps – I did not say two parties – and a centre”. See El Mossadeq, Rkia (1996): “La réforme constitutionnelle et les illusions consensuelles”, *Annuaire de l’Afrique du Nord*, tome XXXV, p. 573-582.

⁹ Two such examples are the dismissal of the Minister of Interior, Driss Basri and the end of Yacine’s house-arrest. Throughout 1999 rumours spread through the antechambers of politics in Rabat and the royal compound or *mechouar* concerning the difficult relationship between the new king and his Minister of Interior. Finally, Mohammed VI dismissed Driss Basri and replaced him by a tandem consisting of Ahmed Midaoui and one of his acolytes Fouad Al-Himma, chef of the royal cabinet. All this took place when Prime Minister Youssoufi was on official visit in Europe, who got the news when personal friends called him on his mobile phone. Youssoufi was never informed of the plan or of the appointment of Midaoui and Al-Himma. The removal of Basri cannot be underestimated. Symbolically, Basri carried the weight (even more than the king himself) of years of repression especially in the 1970s. Institutionally, the Ministry of Interior is the central modern locus of the King’s power. It was through the Ministry that the king established the ‘modern wing of the makhzen’. The ‘*quadrillage administratif*’ expanded total control over the population during years. With the ousting of Basri, the Ministry would play a much lesser role in controlling society. This does not necessarily mean that Mohammed VI was pursuing political liberalisation. Rumours indicate that Basri, along with elements within the army were more in favour of another member of the royal family becoming king (See Leveau, Remy: “The Moroccan Monarchy: A Political System in Quest of a New Equilibrium”, in Kostiner, Joseph (ed.) (2000): *Middle East Monarchies. The Challenge of Modernity*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, p.122). The same mechanism of bypassing the government’s prerogatives and/or formal institutions was witnessed when sheikh Yacine’s house-arrest was lifted. Sheikh Yacine, leader of the Islamist movement of *al-‘Adl wa al-Ihsan*, was freed May 2000 after 10 years. Nobody really knows who or how the ban was lifted. A rather baffled Minister of Human Rights declared on 2M (an Moroccan TV station broadcasting in French) that ‘His Majesty’ made this possible. To which he added promptly that the return of long-time exile, Abderrahman Serfaty, and the freeing of political prisoners were all decisions taken by the King himself. These decisions prompted journalists to ask what role the government and especially the Ministry of Human Rights was playing then and whether it had anything to say. It was clear that the Minister could not answer the question straightforwardly.



2. The War on Terror and the Islamist question

Just like all countries in the region; Morocco has witnessed the birth, growth and success of Islamist oppositional movements. The Islamist question refers today to several questions. Firstly, it refers to the idea that if there would be genuine free and transparent elections in the MENA region, then the Islamist parties would come out as victors. Promoting democracy and free elections can thus lead to the coming to power of movements and parties that both domestic and international political actors and organisations are reluctant to admit as partners. Before Islamists can win elections however, they have to be able to participate. This is dependent on the regime's policy towards them. The process of containing (or managing) Islamism (or radical political opposition) through the political process is the crux of the Islamist question.

Incorporating the former militants of the *jama'a islamiyya* into the process of *alternance* through their entrance in electoral competition was a success for the monarchy's inclusive and consensual approach of the new political game. Not only did it bring a part of the oppositional voice within the realm of legitimate politics, but it also used the party as a force of stabilisation during a period of economic and social changes. Indeed, one can argue that in times of rapid social and economic change in the age of reforms and globalization, the Islamists' popularity can channel and satisfy the need for integration and stability. Albeit the fact that the popular – some observers would say more popular – movement of sheikh Yacine *al-adl wa al-Ihsan* (Justice and Spirituality), stayed and was kept out of the formal political arena, the strategy seemed successful. The attacks of Casablanca have, however, suggested that containing radicalism through the political process would not suffice to counter the growing amount of political and social unrest¹⁰. Since then the King has devised new policies towards Islamists, *Jihadi*-groups and, more generally, the religious field itself.

In what follows we will discuss firstly how the Islamists entered the realm of politics while Yacine remained outside this process. Secondly we will analyse the direct political impact of the Casablanca attacks on the level of general freedoms, the (political) position of the PJD and the other political formations. Thirdly, we will then describe how the King, much like his father 20 years earlier, has tightened his control over the organisation of Islam in the country. Finally we address the specific issue of jihad-violence in the Kingdom.

3. The emergence of the Islamists in politics

For some time now, Islamists in Morocco have participated in the political process, but they did not play a direct role in the debates surrounding the question of *alternance*. The Islamists were growing in power in Morocco since the 1980s and one specific group, the *jama'a al-islamiyya* of Abdellilah Benkirane, was pursuing political participation since the second half of the decade. Nevertheless, they could not make their debut on the political stage until the late 1990s. Benkirane saw his official requests for the creation of an Islamist party been turned down twice in 1989 and 1992.¹¹ Despite this failure Benkirane still believed that the only way to gain an official and formal recognition was to compete in the elections. After the refusal of recognition as a political party Benkirane changed the name of the movement into

¹⁰ Willis, Michael: "Containing radicalism through the Political Process in North Africa", *Mediterranean Politics*, Vol.11, No.2 (July 2006), p.137-150

¹¹ In 1992 his request was officially rejected while three years earlier the authorities simply did not react to his demand.



Al-Islah wa al-Tajdid (Reform and Renewal). In 1996 the movement changed its name again into *Harakat al-Tawhid wa al-Islah* (Movement of Unity and for Reform). The name changes were induced by internal discussions on the movement's new political strategies and ideology and the incorporation of independent Islamic think-tanks and Islamic cultural organisations into the movement. Knowing fully well that this was still a movement and not an official political party, Benkirane developed a new strategy. Being aware of the slim chance of getting official recognition, he searched for contacts with members of other political formations to ensure some sort of free electoral. Benkirane found the ideal partner in the *Mouvement Populaire Constitutionnel Démocratique* (MPCD, Popular Constitutional and Democratic Movement) of Dr. Khatib, the ex-leader of the Moroccan Army of Liberation. It was a pragmatic choice that had several advantages. First of all, Benkirane knew fully well that the party was nearly extinct and that the discussions with its leadership would not be too difficult. Since 1965 the MPCD found itself in a deadlock and for Dr. Khatib it could be a welcome opportunity to play once again a relevant role in the political game. Secondly, the MPCD had always possessed a conservative Islamic imprint, something that brought the two formations ideologically closer to one another. Thirdly, Benkirane knew that an alliance with Dr. Khatib would only be possible if the King accepted. Dr. Khatib had close personal ties with the monarchy. If the deal would succeed, Benkirane and the Islamists knew that they would become somehow 'protected' by that deal.

The first contacts between Dr. Khatib and Benkirane dated back to 1992 but it is only in 1996 that an alliance formalized. During those years Benkirane made sure that within the Islamist realm there was a clear majority for political participation while Dr. Khatib awaited the palace's reactions. Both Benkirane and Dr. Khatib claimed that there was neither interference nor a dictate from the palace. It is hard to believe, however, that in a climate of successive political change under the wings of an all controlling monarchy, Benkirane's Islamists could have entered the legal political system without a tacit or explicit palace approval. It was Benkirane who initiated the project while Dr. Khatib just added two conditions for the Islamist to join an alliance with his party, i.e. the recognition of the monarchy's legitimacy and the respect for the constitution. The Islamists entered parliament in 1997 winning nine seats and due to partial elections and some defections in other parties they ended the legislature with 14 members. Later the MPCD changed its name into the Party of Justice and Development (PJD). In 2002 the PJD became the third biggest party in parliament, winning 42 seats in the 2002 elections.

The change in the monarchy's strategy vis-à-vis the Islamists during the 1990s can be seen as pragmatic turn in the process of political transition in Morocco. The moderate PJD converted itself in a typical opposition party respecting the rules of the game, avoiding mostly the direct confrontation with the regime. Over the years the PJD established an equilibrium between the demands of their base and the demands of the monarchy, channelled through the office of the Ministry of Interior, Moustapha Sahel. The integration (or cooptation) of the Islamists into the political realm was a success for both parties. On the one hand the Islamists had the opportunity to get rid of their clandestine status and induce political and social change through parliament. On the other hand their entrance in politics enhanced the monarchy's ability to control their activities and strategies while, at the same time, a legal Islamist party could steal a march on more radical movements.

The political strategy of the PJD forms an important part of the Moroccan transition process. The monarchy wishes a liberalisation of the political system, without losing its control over politics. Hassan II and after him Mohammed VI chose to integrate the Islamists in the political realm in order to be able to control a possible centre of opposition in times of



economic and social crisis. As long as the PJD does not cut across the directives of the monarchy, it will be allowed to grow and possibly even participate in the government.

4. The impact of the Casablanca bombings

Although the regime increased its control over society after 9/11, it was not until the attacks on Casablanca on May 16th 2003 that the reversion to the old policies of repression and authoritarianism were accelerated. The bombings of Casablanca caused a shockwave within the regime and Moroccan society which had important consequences for the future of the political transition process in Morocco.

First of all, an anti-terrorism law that had been pending before parliament since January 2003 was suddenly quickly enacted. Indeed, it took less than two weeks after the attacks, on the 29th of May, to pass the Law to Combat Terror (Bill 03.03), in spite of the many concerns activist organizations such as Human Rights Watch and other domestic movements uttered about the deterioration of the basic human rights.¹² The broad definition of terrorism in the new law gave the regime the opportunity to deal with all of its adversaries in the name of justice and national security. One year after the attacks, Minister of Justice Bouzoubaâ stated that 2112 Islamists had been charged in connection with those events and that 903 persons had been convicted, of whom seventeen were sentenced to death.¹³

Secondly, not only the Islamists experienced harsh repression but also the media did not escape the new power grip of the regime. According to a report of Human Rights Watch on Morocco, the controversial new law reversed many of the press freedoms only recently enforced by the revised 2002 Press Code.¹⁴ The attacks gave the government legitimate reasons to restrict the power of the media. Article 41 of the anti-terror legislation set stricter limits on and penalties for speech offences, all in the name of national security and Moroccan territorial integrity. The regime tried to regain its control over the media through their dependence of subsidies, advertising allocation, stricter regulation and licensing procedures¹⁵.

Thirdly, alongside the massive arrests, the events in Casablanca gave the opportunity for certain elements within the security apparatus and the political field to sharpen their control over the PJD. Afraid of dismantlement the PJD abandoned its ambitions to win massively in the local elections of September 2003. The leadership of the party organized around Saad Eddin al-Othmani, Abdellilah Benkirane and Daoudi clearly opted for a non-confrontational strategy towards the regime, while other members – rallied around the president of the parliamentary group, Mustapha Ramid – and chose to denounce the interference of the Ministry of Interior. In fact, the Islamists left it to the regime to decide in which areas it could compete in the elections and which candidates were to be allowed to participate. This submissive attitude of the Islamist party provoked much discontent among its grassroots supporters. In September 2005, Mustapha Ramid, had to resign from his position as president of the parliamentary group of the PJD, fearing that his presidency would endanger the future of the party. At the same time though, the King, Mohammed VI, pronounced several discourses in which he made plain his belief that a new law on the organisation of political

¹² Human Rights Watch (2004), "Morocco: Human Rights at a Crossroads", Human Rights Watch Publications, Vol.16, No.6(E), p.26, in: <http://hrw.org/reports/2004/morocco1004/morocco1004.pdf>.

¹³ *Ibid.*, p.25.

¹⁴ http://www.carnegieendowment.org/files/Morocco_APS.doc.

¹⁵ *Ibid.*



parties was necessary. Finally the King also tried to re-establish his central role in the religious affairs of the country.

5. Islam against terror?¹⁶

The Casablanca attacks allowed the King to re-establish his authority over domestic politics in different areas. After having ‘managed’ the PJD’s participation to the 2003 local elections, the King reorganized the religious field. The Moroccan monarch has always claimed autonomy on the religious field as commander of the faithful and sole representative of Islam. With the recent reaffirmation of the monarchy’s central position, the King hopes to counter extremist tendencies and assert his control of the religious field. Mohammed VI announced various religious reforms stressing the fact that these reforms were carried out to assure the tolerance of Moroccan Islam. Just like his father in the first years of the 1980s, Mohammed VI has reduced the role of the mosque as a public space (opening them only for prayer), controlled the Friday sermons, and, even more importantly, has heightened control over the *Conseil Supérieur des Ouléma* in discussing and delivering *fatwas*.

The Moroccan King, the government and several opinion makers stressed that the terrorist attacks of Casablanca, just as 9/11 or other attacks, were not part of Islam. The image that the Moroccan government is portraying of Islam is one of openness and tolerance. As the King put it:

This terrorist aggression is against our tolerant and generous faith. Even more so, the commissioners and the executioners (of these acts) are wretched criminals who cannot claim to be part of Morocco or authentic Islam, because they ignore the tolerance which characterizes this religion.¹⁷

The King has re-iterated on numerous occasions that the threat is not inherently Moroccan but that is imported! Therefore, he argues, Islam cannot be used for projects of hatred and war, as the Moroccan identity is distinctively tolerant. Throughout his speeches since 2003, King Mohammed VI has stressed the fact that Moroccan Islam is per definition tolerant and non-violent. “Being the religion of the just middle, it reposes on tolerance, honours human dignity, advocates (peaceful) coexistence and rejects aggression, extremism and the quest for power in the name of the religion”.¹⁸ Furthermore, the Moroccans, through their adoption of the Maliki rite are flexible and open to the reality in which they live.

According to the King, Moroccans have always stressed their Muslim identity through open negotiations with local cultures and other civilizations by using the imaginative effort of *ijtihad*. Therefore, asks the King, “Is it [...] necessary for the Moroccan people, empowered by the unity of its religious rite and the authenticity of its civilisation, to import foreign ritualistic rites to its own traditions?”¹⁹ He does not elaborate on what exactly these ‘foreign rites’ are or who imports them. The vague description of “something foreign” that threatens

¹⁶ This paragraph is based on: Zemni, Sami: “Islam between Jihadi Threats and Islamist Insecurities? Evidence from Belgium and Morocco”, *Mediterranean Politics*, Vol.11, No.2 (July 2006), pp.231-253.

¹⁷ Ministère de la communication (29/05/2003), H.M. King Mohammed VI, Discourse to the nation after the Casablanca attacks of the 16th of May 2003, Available at <http://www.maroc.ma> (subheading: ‘French’ and ‘discours du roi’).

¹⁸ Ministère de la communication (30/07/2003), H.M. King Mohammed VI, Discours du Trône, Available at <http://www.maroc.ma> (subheading: ‘French’ and ‘discours du roi’).

¹⁹ *Ibid.*



the national security and identity is a powerful heuristic device to create unanimity and a sense of the need to protect “national security”.

And if this was not enough, Mohammed VI further warns the Moroccan public:

We will not tolerate these, the more so as these doctrines are incompatible with the specific Moroccan identity. To those who think to make themselves mouthpieces of a rite foreign to Our people, We will oppose them with a vigour that is dictated by the task to preserve the uniqueness of the rite of the Moroccans, reaffirming Our will to defend our choice of the Maliki rite, while at the same time respecting those of the others, each people having its specificities and made its own choices.”²⁰

And if there would be any misunderstanding on what the concept of jihad actually means; the King ‘proposes’ the following meaning:

Because Islam rests on an invitation to peace, security and concord, the Moroccans have understood that the *jihad*, in its noble acceptance, is a struggle against all malefic temptations within humankind and against errors and chaos. *Jihad* is also an effort of imagination and emulation of good deeds. This religious and historic engagement, perpetuated by the power of the *baia* (allegiance), has been actualised through a modern political and constitutional pact through which the Umma has been unanimous to consider Islam as the state’s religion and the King as the Commander of the Faithful.²¹

6. Jihad and violence in Morocco: a new challenge

The investigations of Moroccan and Spanish police agencies revealed that on Moroccan territory a *Groupe Islamique Combattant Marocain* (GICM) served as a “breeding ground” for the interests of al-Qaeda. Moroccan authorities and the political elite as well as public opinion reacted with astonishment when the connections between jihadi-combatants in Tangier, Casablanca, Madrid, Paris and London were unravelled. The myth of a “Moroccan exception” in the Arab world (a stable and peaceful country, “controlled” Islamists, the absence of violence and a certain degree of democratisation) could no longer be upheld. Since the beginning of the War on Terror, and certainly after the Casablanca attacks, the Moroccan regime fell back more and more on ‘classic’ repressive methods to contain the terrorist threat. In 2004 international and Moroccan human rights organisations repeatedly sounded the alarm about the current evolution. In the name of counter-terrorism the authorities performed random arrests, frequently combined with torture. The significant progress made in Morocco during the last fifteen years concerning the human rights seemed to be reversed in one year time.

The *Salafiyya Jihadiyya*, blamed for the Casablanca attacks, is the name of the loosely organised network of radical clerics, individuals and/or local groups practicing an extremist, radical and very conservative form of Islam. These individuals and groups are ‘outside society’ in more than one way. Coming largely from the sub-proletarian shanty-towns on the fringes of the big urban areas, they live in the places where the state has never really been present. Having no real stake in it, these groups reject the Moroccan state as such and aim to live according to their own understanding of Islam, which, to a large degree, is nothing more than a strict code of what is allowed and what is prohibited, what is *hallal* and *haram*. The

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*



violent actions of the group are not so much part of a political strategy to influence specific policy or to gain control over a territory. Rather, the violence is connected to the global 'War on Terror', the war in Iraq and the Israeli-Palestinian conflict in a metaphysical manner.

7. The PJD from local to national power?

Since 2003 elected members of the PJD are in power in cities like Meknes, Khenifra and Temara. The local elections of 2003 took place a few months after the attacks in Casablanca.

In practice the record of the PJD at the local policy level is rather positive. In Meknes, one of the biggest cities of the country, the new mayor seems to dispose of a certain amount of respect and credibility (regardless of the appropriate political opposition). Aboubakr Belkora, son of a rich landlord, has first of all reorganized the finances of the city by means of reducing unnecessary expenses and increasing the revenues. Since the righteousness of the PJD members is their most important political asset, corruption has been seriously punished and favouritism has not been tolerated. It is said that the mayor even denied a concession of a territory to Moulay Ismael, the King's nephew, because the file wasn't complete and correct. Ahmed Belkoura also declared to the Moroccan press that:

An Islamist policy does not exist, there is only a good or a bad policy. A good policy is based on transparency, honesty and competence. And that is what we do. You can determine the results of this policy yourself by walking through the city²².

Good policy is also the central point of attention of Lahcen Chakira, the mayor of Khenifra. The former physics teacher, and now head of the PJD local council in a city that is known for its promiscuity did not deliver himself of a moralizing policy vis-à-vis prostitution, but rather concentrated on the social and economic projects form the bulk of decision making in Khenifra.

The PJD seems to connect with the population in different villages and cities in a clear and efficient manner. With its 'policy of proximity' the PJD devotes itself to social and economic problems in a professional and efficient manner. Furthermore the party does not avoid the use of modern theories of human resources management. The integrity and the professionalism of the elected members are two important earmarks of a PJD that wants to show that it is 'ready' to govern at the national level also.

The first successes of the PJD already aroused the suspicion of other political actors, including the monarchy. Here and there several trivial, local issues degenerated into greater political crises. It wasn't always clear whether this was caused by mismanagement of the PJD or by deliberate efforts to discredit the party. At any rate, the PJD turned into a people's party, with its own cells and departments. The party has its leaders, militants and members who actively participate in every debate at all policy levels (from the lowest echelons to the central policy organs) and by that it has given proof of its maturity.

However the growth of the PJD would have never been possible without the approval of the Makhzen, the political and administrative apparatus surrounding the monarchy governing the country. The PJD is possibly an Islamo-democratic party but as such, the party is confronted with her limitations and dilemmas. To fulfil the provisions and demands of the

²² *Le Journal Hebdo*, n°234, 10-16/12/2005



Makhzen and the monarchy, the PJD must persevere in a conciliatory political strategy. Both on the national level as on the local level the PJD makes sure that it does not cut across the interests of the authorities. The new anti-terrorism law, against which several human rights organisations have railed, was unanimously approved by parliament. The PJD doesn't talk about a revision of the constitution anymore (like other opposition parties) that would be necessary to redefine the role and the place of the King and the monarchy in the Moroccan polity. Everything points to the fact that the PJD cast aside most of his oppositional logic in exchange for a role in the political game. Therefore many Moroccan observers believe that the Makhzen succeeded in 'taking the sting out of the party', through which it ended up in a pattern of notabilisation. Others assume that that the PJD reflects a broadening and a deepening of the Moroccan democracy with her acceptance of the rules of the game.

But this policy also takes its toll. For two years now the party has held important debates about the future. One part of the movement wishes to take part in government via the elections in 2007. Another faction, although they find government participation ideologically opportune, fears the loss of the party's independence should this occur. In the meantime the monarchy looks suspiciously at every evolution within the Islamist party and makes sure the PJD stays within the borders of the permitted political freedom.

Many see this, correctly, as an attempt of the King to convert the PJD into one of the many political formations in the country loyal to the monarchy. If the PJD loses its status of independence, it will likewise lose the confidence of the people, who will turn to other political parties. But it is unlikely that the King will let this possibility come to such a pass. His most important objective was all along precisely to channel a part of the dissatisfaction in the country, that mainly arose as a result of economic liberalisation, via the legalisation of the PJD.

8. Free trade and good governance against terror?

Finding a way between the local democratic appeals of parties and civil society organisations, securing a strategic alliance with the US in the 'War on terror' and opening up the market is generally not a recipe for good governance, let alone for a democratic brokering of power and interests. In Morocco this dynamic led to the signing of a Free Trade Agreement (FTA) on June 2004. The FTA with the US was definitively placed within the framework of the War on Terror. The FTA had explicitly political and strategic goals as the consequence of the new international political realm after 9/11. Robert Zoellick, the US trade representative in charge of the negotiations stated at numerous times that trade was a new tool in the War on Terror:

Step by step, the Administration is working to build bridges of free trade with economic and social reformers in the Middle East. Our plan offers trade and openness as vital tools for leaders striving to build more open, optimistic, and tolerant Islamic societies²³

USAID stresses the importance of the US-Moroccan diplomatic alliance and Morocco's positive track record in implementing general reforms:

A model of tolerance in the Arab world, the Kingdom of Morocco is the United States' oldest friend in the region and was recently declared to be a major non-NATO ally. Under the leadership of King Mohammed VI, this stable, moderate Arab nation is undertaking a

²³ <http://usinfo.state.gov/mena/Archive/2004/Jun/16-292521.html>



series of bold economic, political and social reforms to improve the quality of life for all Moroccans. Formidable challenges still face the nation, including an under-performing economy and high levels of unemployment and illiteracy. USAID helps address those challenges with programs that contribute to an educated and democratic society successfully competing in the global marketplace.²⁴

US foreign aid to Morocco has mainly an economic focus. No direct political and democratic reforms are enforced by the US government although all kinds of training programs for parliamentary representatives, judicial personnel and civil society workers are funded and organized. The reasons for these policies of economic reform and indirect training programs are various.

First of all, the US does not want to endanger its strategic alliance with Morocco by forcing political reforms on the monarchy. Morocco is an important partner in the War on Terror. As USAID stresses: “the Kingdom of Morocco is the United States’ oldest friend in the region”. The economic approach has above all the intention to secure the stability of the monarchy and it lowers the barrier for the regime to sustain its powerbase. An example can be found in the fact that the Moroccan regime used the War on Terror as a justification for a partial return to repressive and authoritarian policies with the blessing of the United States.²⁵ Therefore we could argue in part that the US foreign policy approach vis-à-vis Morocco has strengthened the regime’s grip on society. Or, as Francesco Cavatorta states:

... it emerges that the external intervention to change the cost-benefit analysis of the domestic actors is not always intended to support democracy. At times it is intended to stifle it. [...] it is worth noting that peace and stability are not necessarily achieved through the spread of democracy or liberal values. Quite the opposite appears to be the case in the Moroccan example. The use of realist concepts can account for the anti-democratic impact of foreign policies towards Morocco. The stalled democratization of the country cannot be solely laid at the door of the international community, but the actions undertaken by external actors have strengthened the current regime with their focus on economic openness and façade democratic elections.²⁶

This became very clear in December 2002 when the Middle East Partnership Initiative (MEPI) was launched. The initiative foresaw in the financial support of civil society organisations a political transition that was seen as a gradual process:

There is nothing in MEPI to frighten incumbent regimes and make them fear that the Bush administration is out to overthrow them. The United States was not planning “to abandon longtime allies such as Egypt and Saudi Arabia because of their lack of democracy” but would offer “positive reinforcement for emerging reform trends,” explained an administration official. But if the goal of MEPI was to appease the anger against the United States that existed at all levels in the Arab world, it failed.²⁷

This bottom-up vision on democratization ensured that external constraint was not a central factor in the US pressure on Arab regimes. The NGOs that were candidates for receiving funds were those who were not seen as being a threat to the regime. Organisations with a clear Islamic agenda fell outside the scope of funding possibilities.

²⁴ http://www.usaid.gov/locations/asia_near_east/countries/morocco/

²⁵ Cavatorta, Francesco: “The International Context of Morocco’s Stalled Democratization”, *Democratization*, Vol.12, No.4 (August 2005), p.562.

²⁶ *Ibid.*, p.563.

²⁷ Ottaway, Marina: “Promoting Democracy in the Middle East. The Problem of U.S. credibility”, *Carnegie Working Papers*, No.35 (March 2003), in <http://www.carnegieendowment.org>.



Secondly, the US also struggles with an Islamist question. The question that confronts the US government is very clear:

Should the United States exert pressure on Arab governments to open their political systems and respect human rights with the knowledge that Islamists, the most popular opposition force in Arab politics, stand to benefit from regional democratization?²⁸

There is little doubt that this question has affected US policy towards the Arab World since the end of the Cold War. Currently the Islamists are the most important opposition movements and the United States have every reason to suspect that if these movements come into power, they could undermine US interests in the region. To quote Cavatorta again, we could stress that this US attitude vis-à-vis the Islamists

is not dictated by a principled policy of defending democracy and human rights, although the justification for it is sometimes presented in that way. Rather, it is dictated by the necessity to avoid having a party in power that would question the fundamental tenets upon which the current international system is built.”²⁹

The idea behind US and USAID policies is as simple and transparent as it can get. The economic opening of Morocco would help to alleviate the extreme poverty – considered as a breeding ground for extremism and violence – in which some segments of the population live. Economic growth, it is believed, will encourage and support peace, stability and mutual understanding while, at the same time, ushering a new period of internal political, economic and social reforms.

The implementation of the FTA also pressed and demanded for internal reforms that were cast in the up-to-date jargon of the international financial institutions. The World Bank MENA development report summarizes what good governance is all about:

The goal of good governance is to maximize the well-being of the public (in two words: human development) through the promotion of strong economic growth and material satisfaction of basic needs, protection of rights such as liberty, and expression and freedom of choice³⁰.

To achieve good governance “technically solid institutions and mechanisms that function effectively” are required but “it cannot exist without respect for some core human values recognized and celebrated everywhere”³¹. Furthermore, good governance rests on two core values, i.e. inclusiveness and accountability. Even though the World Bank acknowledges the fact that good governance in itself may not generate economic growth it is still a prerequisite for development as good policies with ‘bad governance’ is nothing more than a “historical accident”³². This effectively echoes Washington’s new vision on the necessity of importing democracy in the region.

‘Good governance’ and the free market became metaphors for all institutions and governance aspects designed to support market-led development and parliamentary democracy in stead of “any mode of public decision-making that helps to advance human

²⁸ CRS Report for Congress: “U.S. Democracy Promotion Policy in the Middle East: The Islamist Dilemma”, Congressional Research Service [CRS] Reports, (June, 2006), in <http://fas.org/sgp/crs/mideast/index.html>.

²⁹ See Cavatorta, *op. cit.*, p.562.

³⁰ World Bank (2003): *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa. Enhancing Inclusiveness and Accountability*, Washington DC, The World Bank, p.25.

³¹ *Ibid.*, p.26

³² *Ibid.*, p.11



welfare, however conceived”³³. Governance is more a technique of coordination, negotiation and decision-making and decision-taking. Governance comes from the sphere of economy, from the idea of corporate governance of big firms. Therefore, from the onset, governance has “an a-political nature, operating along the lines of the instrumental logic of the market, inducing a sectorialization and fragmentation of action. It is marked by a technocratic tropism”³⁴. The a-political character of governance is presented as

a remedy allowing increased interaction between the State and civil society, engaging horizontal negotiations based on cooperation, with the participation of partners who are stakeholders on equal footing (which is illusory because some partners are more equal than others, according to Orwell’s metaphor), including the public administration, that takes part in it and leaves its statute of representing the general interests of the citizens behind³⁵.

The problem is thus that there is an incongruity between governance and democratic government. In Third World countries (or developing states) governance is seen as the “the technique or mode of conduct of public policy that is concomitant with the State’s reform. One of the effects would be the acceleration and/or consolidation of the process of democratization”³⁶. Rousseau argues convincingly that the presupposed relationship between governance and democratization is some sort of a ‘contradiction in adjectives’³⁷. It seems to her that the principal goal of governance is rendering two contradicting requirements compatible. “On the one hand governance tries to induce pluralism in order to strengthen and improve the political action of the state, while, on the other hand, it seems to lessen or minimize pluralism by reducing its useless aspects for the sake of efficiency”³⁸. The tension between the two dynamics induces a new relationship with authority.

If we keep in mind this contradiction between ‘good governance’ reforms and democratization, it becomes possible to apprehend the stalemate that faces Arab reforms in general, and the Moroccan case in particular, as much more than ‘simple’ authoritarian reactions of power-elites and regimes who unwilling to give up power. Real democratization would entail a loss of efficiency which could make the international donors impatient and even decide to refrain from help in the future. On the other hand, a fully fledged acceptance and implementation of good governance policies would inevitably lead to less democratization in the sense that an ever growing amount of citizens will not be able to participate in the debates concerning the organization of the economy, the distribution of wealth, the organization of labor. All this became evident in the process of negotiation between the Moroccan and US trade representatives, as it reflected the Moroccan political situation in which foreign policy issues are the realm of the Palace. The negotiations were led by the Taïeb Fassi-Fihri, minister delegate of foreign affairs, who is directly accountable to the King and is thus not a politician but a technocrat. All political parties (including the reformist Islamists of the PJD) remained silent on the issue which was generally seen as a royal prerogative.

³³ Jenkins, Rob: “The emergence of the governance agenda: sovereignty, neo-liberal bias and the politics of international development”, in Desai, Vandana and Potter, Robert B. (eds) (2002): *The Companion to Development Studies*, London, Arnolds Publishers, p.485.

³⁴ Kazancigil, Ali: “La gouvernance et la souveraineté de l’Etat”, CERI-dossiers, (September 2003), p.5, in <http://www.ceri-sciences-po.org>.

³⁵ *Ibid.* p.5.

³⁶ Rousseau, Isabelle: “Reforme de l’Etat et gouvernance dans les pays en voie de démonstration”, CERI-dossiers, (September 2003), p.2, in <http://www.ceri-sciences-po.org>.

³⁷ *Ibid.*, p.3

³⁸ *Ibid.*, p.3



What was, however, new were the first signs of dissent and oppositional voices voiced by the media and civil society organisations. The first limits of the impact of the free trade agreements on freedom became painfully clear on January 28th 2005 when a peaceful sit-in on front of the Parliament was harshly repressed by the police.

One of the central problems with the growing amount of technical decision-making is the fact that those individuals and groups connected to the technical discussions of the implementation of market reforms under good governance have access to the benefits of the reforms through mobility of travel and communication. Individuals and groups who do not have the same connections or forms of knowledge and thus cannot participate in global governance discussions remain on the fringes of its presumed benefits. Those groups remain dependent on the State's services at the moment the latter is forced to cut budgets and decrease social services.

9. New political arenas in a global world

This rather pessimistic view should not obfuscate the growing possibilities for societal actors to inscribe themselves in local and global networks that heighten their leverage and possibly enhance their power in local politics. Global discourses – understood as discourses with universal of global references – are translated into the logic of local conflicts and/or problems.

While Islamists have a central stake in the issue of political reforms as they are the largest oppositional political current and because they elicit international attention, there are other political expressions that are altering the meaning of politics within the Kingdom under current globalization. Through the interaction between domestic political decisions of the monarchy and the government and the international constraints more and more referring to democratization and good governance, the boundaries of political discourse and actions have expanded and the rules of the political game have changed. Political parties (including the Islamists as we have seen) or movements, civil society organisations or NGOs all have “integrated universalist rhetoric with national and very local popular concerns to mobilize successfully support for their causes”³⁹. The changing nature of opposition and/or civil society activity makes clear that there is a growing disconnection between the individual, society and the classic boundaries of the ‘Westphalian nation-state’:

The implosion of the clear distinction between the national and international implies the blurring of the classic notions of citizenship, borders and (political) consciousness. The consequence of this de-territorialization is the existence and growth of new forms of socialization that blur geographical proximities, constitute themselves in cross-national networks (virtual or real). Within the site of the still powerful nation-state therefore the disappearing traditional boundaries of inclusion and exclusion – formerly readily apparent in and logically deriving from national affiliations – are changing and altering. This undoubtedly changes the nature, role and even form of politics within the territory of the state⁴⁰.

³⁹ See Cohen and Jaïdi, *op.cit.*, p.62.

⁴⁰ See Zemni, *op.cit.* p. 234.



This became clear in (a) the debate on the reform of the *moudawanna*, (b) the success of the Amazigh movement and (c) the creation of a Truth and Equity Commission to deal with complaints concerning human rights abuses during the ‘*années de plomb*’⁴¹.

Central to development and good governance reforms is the role of the middle class. Shana Cohen suggests that the Moroccan governments, adapting the country more and more to the constraints of integration into the global market, have encouraged individual responsibility for employment and social mobility as opposed to the demiurgic role the state played in the first decades of post-independency. Therefore, she argues, the new middle class⁴²

no longer takes center stage as a nation’s achievement or, similarly, no longer acts to defend its own continuity and stability. The maxim of King Hassan II [...] that the state will shape better individuals for a better society, has today fallen apart, so that the state is still held responsible internationally and domestically for economic growth and joblessness, but the individual now must manage his or her own ‘advancement’ distinct from any notion of society’⁴³.

A part of this growing group of the ‘new’ middle class has been very active in the recently formed civil associations throughout the 1990s. These organisations are very different from those that were more or less ‘made’ from above at the end of the 1980s. Back then, the makhzen had responded to internal and external stimuli by promoting rapid growth of so-called ‘regional associations’ that focused on the region’s economic, social and cultural development. All those regional associations were tightly controlled by governmental members or people with close connections to the monarchy⁴⁴. At first sight it looked as if the Makhzen was indeed creating its ‘own civil society’ by promoting means of integration for the growing urbanized elite, drawing in parts of the growing educated middle classes. This is a hypothesis defended by Deneoux and Gateau⁴⁵. Even if this is to a large extent true, one could also argue that these associations had some sort of controlling role over the policy of decentralisation that was implemented by the government from the end of the 1980s onwards. By 1995 however, new NGOs were formed that did not fall under the direct control of the political parties or the makhzen. Associations such as *Afak*, *Maroc 2020*, *Convergences 21*, *Alternatives*, *Transparency International*,... are not creations ‘out of nothing’ from ‘above’. They are largely controlled by the higher educated younger members of the urban middle classes. Indeed, these younger middle class people were disappointed with the policies of the traditional parties and therefore turned towards associational life⁴⁶.

⁴¹ All these issues, unfortunately, cannot be dealt with within the bounds of this article.

⁴² The three dominant groups of this new, ‘detached middle class’, according to Shana: The unemployed and exploited service workers, the traditional public sphere sector occupations of the modern middle class and small level entrepreneurs and those businessmen and women and entrepreneurs benefiting directly from trade and direct foreign investment. See: Cohen, Shana (2003) “Alienation and Globalization in Morocco: Addressing the Social and Political Impact of Market Integration”, *Society for Comparative Study of Society and History*, p. 176.

⁴³ *Ibid.*, p. 180.

⁴⁴ To give but a few examples. The Association Grand Atlas (Marrakech) was founded by Mohammed Mediouri, chief of the Royal Security, its president is Taïeb Chkili, ex-Minister of Education. The Association for the safeguarding, promotion and development of Essaouiri is founded and led by André Azoulay, royal counsellor on economic affairs. The Ribat al-Fath association (Rabat) was founded and is led by Abdelfettah Frej, director of the Royal Cabinet. Angad al-Maghrib Al-sharki, by Ahmed Osman, brother in law of King Hassan II,... see for more examples Layadi & Rerhayé (1998), pp. 162-163.

⁴⁵ Deneoux, G. and Gateau, L. (1995) “L’essor des associations au Maroc”. *Maghreb-Machrek*, No. 150.

⁴⁶ Examples: *Alternatives* was led by Abdelali Benamor, ancient MP of the USFP but who left the party disappointed. *Maroc 2020* was founded by Ali Belhadj, member of the Constitutional Union (UC) but who did not find his ideals in the party. He left but became member in 1997 of the PPS.



Conclusion

Undoubtedly, the process of reforms has significantly altered the Moroccan polity notwithstanding the fact that we cannot speak about a democracy. Reform in the age of globalization is foremost based on the belief that market reforms will inevitably lead to more wealth and welfare and thus less poverty. Today, this optimistic neo-liberal view on trade as a means to achieve progress and development has been securitized to a certain extent. Free trade agreements, market reforms, political pluralism, electoral assistance,... all are integrated as tools in the framework of the 'War on Terror'. The neo-liberal idea of wealth creation alleviating poverty is doubled with the idea that this poverty reduction ultimately will remove the root causes of political violence, terrorism, social unrest and instability. It is too early to measure the full impact of the FTA or the reforms according to good governance logic. Whether they will be able to alleviate (even partially) poverty is one thing, but it seems rather naïve to await political miracles from trade.

These economic reforms, together with the pluralization of the political sphere, have radically changed the rules of the political game even though the King (monarchy and makhzen) still hold on to the reigns of power. The multiplication of societal voices—the loudest one being the Islamists—has without doubt altered the nature of authority and control and therefore also of the nature of challenges to the Kingdom. As Cohen and Jaïdi rightfully argue the changing nature of authority has brought the monarchy to a situation where it tries to re-establish its political primacy and power in different and new arenas of political conflict and mobilization. Rather negatively they conclude that “instead of cultivating arenas for self-identification and creative expression that compete with radicalism, the state elected to pursue a self-destructive, regressive legal process”⁴⁷. Perhaps, then, rather than a US led policy pressing consciously for democratic reform, it is the more diffuse process of globalization that has the most significant impact on Moroccan polity.

At the end of the day, Mohammed VI is trying to incorporate into new practices of authority and law-making a complex amalgam of local demands and international constraints. While the King attempts to accommodate the grievances of oppositional political groups, he is also trying to secure his own central position in Morocco's political system. At best, it is a difficult task; at worst, it may be an impossible one.

⁴⁷ See Cohen and Jaïdi, *op. cit.*, p.9.



EGYPT: POLITICS IN THE NEW MILLENNIUM

Maye Kassem¹

American University in Cairo

Abstract:

It seems that with the new millennium, some potentially interesting changes have emerged within the Egyptian political arena. Whether these are linked to attempts at US democratic promotion in the Middle East is difficult to substantiate. What seems clear however is such reforms appear to have produced only the most minor of changes to the prevailing authoritarian system of contemporary Egypt. These changes have included reforms ranging from changes in legislative elections procedures (2000); internal re-structuring within the NDP(2001/2); a proposed revision of presidential referendum procedures (March 2005); followed by the first presidential elections in Egypt (September 2005) and new legislative elections a few months later (November-December 2005). This article will examine these political developments in an effort to gauge the degree to which such changes can potentially contribute towards the democratization of Egyptian politics in the new millennium.

Keywords: Egypt, democratization.

Resumen:

Parece que, con el nuevo milenio, han surgido algunos cambios potencialmente interesantes en la escena política egipcia. Es difícil decir si están ligados a los intentos estadounidenses de promoción de la democracia en Oriente Medio. Sin embargo, lo que parece claro es que tales reformas parecen haber producido sólo cambios mínimos en el sistema mayoritariamente autoritario del Egipto contemporáneo. Estos cambios han incluido reformas que van desde los cambios en el procedimiento de las elecciones legislativas (2000) hasta la reestructuración interna del NDP (2001-2002), la propuesta de revisión de los procedimientos de referéndum presidencial (marzo 2005), las primeras elecciones presidenciales en Egipto (septiembre 2005) y unas nuevas elecciones legislativas algunos meses más tarde (noviembre-diciembre 2005). Este artículo examinará estos cambios políticos con el fin de evaluar hasta qué punto pueden contribuir a la democratización de la política egipcia en el nuevo milenio.

Palabras clave: Egipto, democratización.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Maye Kassem is Professor of Political Science at the American University in Cairo.

Address: Department of Political Science, 236 Social Sciences (SS) Building, The American University in Cairo, Cairo, 11511, Egypt. *E-mail:* mayekasm@aucegypt.edu.



Introduction

It seems that with the new millennium, some potentially interesting changes have emerged within the Egyptian political arena. Whether these are linked to attempts at US democratic promotion in the Middle East is difficult to substantiate. What seems clear however is such reforms appear to have produced only the most minor of changes to the prevailing authoritarian system of contemporary Egypt. These changes have included reforms ranging from changes in legislative elections procedures (2000); internal re-structuring within the NDP(2001/2); a proposed revision of presidential referendum procedures (March 2005); followed by the first presidential elections in Egypt (September 2005) and new legislative elections a few months later (November-December 2005). This article will examine these political developments in an effort to gauge the degree to which such changes can potentially affect the nature of politics in Egypt in the new millennium. The legislative election reforms comprised the first major political reform of the new millennium and as such these changes will be examined first in the following section.

1. Legislative Election Reforms in 2000

The Supreme Constitutional Court (SCC) ruled on July 8th 2000 that free elections would be better realized if full judicial supervision is implemented during legislative elections. While the government tried to justify its position on practical considerations namely "that there were not enough judges to oversee the balloting process in all polling stations and, secondly, that judiciary monitoring was a formal supervisory capacity that did not require the actual presence of judges at the polling stations"² In response to the government's argument, the SCC justified its ruling by noting that the judiciary's supervision of the election process is necessary because the judiciary is an impartial entity. Moreover, it added that judicial "supervision must be substantive rather than merely formal or professed" if citizens are to "choose their representatives in a safe and confident environment".³ As a consequence, "any excuse on the grounds that practical considerations stand against the application of the constitution's provisions is not acceptable, because constitutional requirements cannot be parleyed by excuses."⁴ In regard to such a verdict and the equally powerful comments of the SCC, the government was left with little room for maneuver. By ignoring the ruling of the nation's highest court would have undermined respect for the rule of law that has been utilized as a main legitimization tool for the President's rule. As constitutional law professor Mohammed Merghani points out "the government complied with the Constitutional Court's decision and saved itself from any embarrassment that might have arisen from other options."⁵ Interestingly, following the 2000 elections, the President stated "I took steps to place the electoral process under the supervision of the judiciary after listening for many years to opinions on how to promote confidence in the voting process and freedom of choice."⁶ The President's statement acknowledged the positive role which judicial participation in the electoral process can produce. Yet, contrary to producing "confidence in the voting process and freedom of choice," the implementation of new electoral rules expanding the role of the

² *Al-Ahram Weekly*, (31 August- 6 September 2000)

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Al-Ahram Weekly*, (20-26 July 2000)

⁶ *Al-Ahram Weekly*, (16-22 November 2000)



judiciary produced new forms of constraining tactics previously unfamiliar to the majority of Egyptian voters.

Early indications that the new electoral framework was to face disparate resistance are detected in view of the Ministry of Interior's increasingly prominent role during the elections. On one level, the fact that the Ministry of Interior maintained its customary control over registered voter lists meant that certain obstructions and disruptions continued. The obstruction of an independent or opposition candidate's access to their constituency's voter list for example remained a common occurrence. More significantly perhaps was the rise of police interference outside polling stations since the presence of members of the judiciary in polling stations meant that the rigging of ballot papers on the election days became a more difficult process in comparison to the previous elections. It is in this context that the Interior Ministry increased its obstructive tactics outside polling stations, thus preventing voters from entering the polling station while the bewildered judges sat inside empty stations. In one reported case a judge presiding over the elections in the Qalyoubian village of Nay left the polling station to see why with so much noise outside there were no voters inside. Having discovered that the police, who were officially placed outside to protect the polling station, were serving an additional role of blocking voter entry, the judge demanded that they move aside so that voters can enter. The response of the officer in charge told him that "judges were only responsible for the ballot box inside and had no authority outside the polling station."⁷ Indeed, the Egyptian Organization for Human Rights (EOHR) noted in its 2000 electoral report the prevailing "pattern of preventing voters from casting their ballots" focusing in particular on the constituencies of Maadi and Basatin whereby it noted that "only buses packed NDP supporters were permitted to reach the polling stations."⁸

Preventing voters from entering the polling station is a blatant form of obstruction and abuse of the electoral process in itself. However, the violent clashes that emerged as a consequence of such tactics between the security apparatus and the voters contributed an additional dimension to the 2000 elections that in previous elections may have also existed, but on a less widespread scale. Indeed, the electoral death toll of less than ten people in the 2000 elections is lower than that of the 1995 elections which witnessed fifty-one nationwide deaths. However, the difference however is the cause of the deaths. In the 1995 elections, most of the electoral fatalities were largely a consequence of between competing candidates and their personal groups of supporters. This is a pattern that is not unusual in developing systems in which political parties are weak. The 2000 legislative elections however brought violence stemming from the state targeting and confronting its citizens using the most blatant tactics. This fact is confirmed by one independent report that noted that while "violence between their candidates and supporters decreased, the violence from security forces against voters increased."⁹ In fact, "approximately 80% of the killings and injuries resulted from bullets or tear gas fired by security forces and not through rival fighting."¹⁰

Sameh Ashour, a member of the Nasserists opposition member commented prior to the elections that the court ruling could be considered a step forward towards achieving fair elections. However, he predicted that attempts by the government to avoid the application of the new ruling in the elections would lead "to a catastrophe that would endanger the stability

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Ouda, Jihad, Negad el-Borai, and Hafez Abu Saada.(2001): *A Door onto the Desert: Egyptian, Legislative Elections of 2000*. Cairo, United Group and Fredich Neumann Foundation, p. 75

¹⁰ *Ibid.*



of the state and society.”¹¹ On hindsight, the new tactics adopted by the regime to complement the new rules of the SCC seemed to have touched upon these fears. Indicative of this assumption was the decision by the regime in January 2001 to restructure and reform its own party almost immediately after the 2000 elections. After all, the outcome of the October-November 2000 legislative elections brought to light the overall unpopularity of NDP candidates and publicly embarrassed the regime in the process. In fact, even with wide-scale police interference particularly in preventing voters from entering the polling stations to vote, only 172 (39%) of the officially nominated NDP candidates were elected. The saving grace for the NDP was the fact that: “another 181 “NDP-independents” – members who had run in the elections despite not having received the party’s nomination – won seats and subsequently rejoined the party. In addition, 35 actual independents joined the NDP after winning their seats, topping off the party’s... 88 percent parliamentary majority – a margin comfortably above the two-thirds needed to pass legislation and rubber stamp the president’s decisions.”¹²

On another level, reforming the NDP can also be viewed as a tactic with which to establish the President’s youngest son, Gamal, within the formal political structure. This perception seemed further validated, as will be discussed in the following section, when the young Mubarak was given a prominent position in the new party structure. On the formal level however, reforming the NDP was justified by the President on the basis that such a move will not only “prepare the new, young generations [so they will be capable] of filling the current political void,” but also, and more significantly, that such reforms “will promote democratization in the sense of reinforcing political pluralism and stimulating participation in political life.”¹³

2. Restructuring and reforming the NDP (2001/2)

The NDP reforms on initially appeared to signify the start of democratic restructuring within the Party itself. To start, (and following the recommendations of a nine member committee and a four member sub-committee) the first of its two stages of reforms took place. This first stage, which was introduced in June 2001 entailed the creation of a “Party Primaries” system of selection for members intending to run for municipal and legislative levels of election. This put simply, meant that in contrast to previous mechanisms of selection whereby the top party leaders personally nominated and approved official candidates to run for elections, the new system theoretically opened the way so that: “holders of internal party posts were able to vote in electoral caucuses on their preferred nominees”.¹⁴ Evidence to suggest that in practice, the new reform did little to widen the sphere of participation within the party was reflected in the June 2001 *Shura* (Consultative) Council elections in which party leadership “interfered in the nomination by ordering voters to cast their ballot in support of more conservative candidates.”¹⁵ As such, it is noted that “the party primaries did not by any means depend on the will of party members who had for the first time acquired the right to vote for their official candidates.”¹⁶ Instead, it continued to maintain its centralized, personalized mechanisms of

¹¹ *Al-Ahram Weekly*, 13-19 July 2000.

¹² Brownlee, Jason, “The Decline of Pluralism in Mubarak’s Egypt,” *Journal of Democracy* 13, No. 4 (2002), p. 9.

¹³ *Al-Ahram Weekly*, No. 595, 18-24 July 2002.

¹⁴ Brownlee, *op. cit.*, p. 10.

¹⁵ El-Tarouty Safinaz. (2004): *Institutionalization and Reform: The Case of the National Democratic Party in Egypt*, M.A Thesis, Cairo, The American University in Cairo, p. 68.

¹⁶ *Ibid.*



control with little regard to the application of its own reform policies. In fact, the widespread failure of the primaries for both the *Shura* and later, municipal council elections led Gamal Mubarak to admit in the summer of 2002 that “in some cases, members were forced by the party’s leaders at central and local levels to chose certain candidates” but argued that “young people should not feel despair” at this predicament.¹⁷

The second stage of the NDP’s reforms took place in September the same year during the Party’s Eighth Congress. The main reforms adopted there focused predominately on restructuring the General Secretariat branch of the party. The General Secretariat, whose fourteen members including President Mubarak constitute the highest ranking officials within the party, was until then largely immune from almost any forms of changes including its membership composition. The removal of Yusef Wali by President Mubarak from his post as General Secretariat – a post he held since 1984 – and his replacement with Safwat al-Sherif, another long serving minister and member of the General Secretariat, could hardly be perceived as an indication of fundamental reform within the highest level of the Party. More importantly therefore was the creation of new appointments and positions within the General Secretariat, most notably the creation of the Policies Secretariat which subsequently saw the expansion of the General Secretariat membership to twenty individuals of whom Gamal Mubarak, - as the presidentially appointed head of the Policies Secretariat – is included. While the nature of various other committees and sub-committees linked to the party’s internal re-structuring is beyond the scope of this section, it is sufficient to note that the main affect of the internal reforms do not appear to be based on attempts to “promote democratization” as the President had earlier stated. Rather, reforming the structure of the General Secretariat appears to be a move intended to curtail the powers of the incumbent “old-guard” members by indirectly moving some of their responsibilities and authority. Hence, although most of the “old guard” have, as yet, not been stripped of their formal posts, the role of the Policies Secretariat since its creation for example, is to direct party policies and potential legislation (with the assistance of six newly created affiliated committees representing Economic Affairs, Education, Health, Foreign Affairs, Youth and Women). This evidently implies some overlap between itself and the role of the various ministries representing these sectors. Even the creation of the two less prominent Secretariats - the Membership Secretariat and the Financial and Administrative Secretariat indicate this to be the case. As one author notes: “According to Article 50 in the party’s by-law, the Membership Secretariat is responsible for gathering information about party members... such information used to be [the role] of the Organization Secretariat, headed by [old guard] Kamal El-Shazly.”¹⁸ Similarly, “when the Treasury Secretariat was replaced by the new Financial and Administrative Affairs Secretariat, [Zakariya] Azimi became its head. The Treasury Secretary used to report to the Kamal El Shazly in his capacity as Organization Secretary; instead, the newly formed Secretariat... reports to the Secretary General.”¹⁹ In addition, the June 2004 cabinet reshuffle which saw the incorporation of various, young, western-educated new ministers onto the political landscape seem to reinforce this view. As one author notes: “Critics and boosters alike noted that a slew of new ministers are fixtures in the retinue of Mubarak’s son Gamal, head of the NDP’s very influential Policies Secretariat. They include the McGill educated prime minister, Ahmed Nazif, Industry Minister Rashid Mohamed Rashi (CEO of Unilever Egypt), Tourism Minister Ahmed El-Maghrabi (CEO of the French tourism group Accor)... and the purported economic whiz kid Mahmoud Mohieddine who leads the

¹⁷ Al-Ahram Weekly, 18-24 July 2002.

¹⁸ El-Tarouty, *op. cit.*, p. 76.

¹⁹ *Ibid.*, p. 77.



newly created Investment Ministry.”²⁰ It should also be pointed out that the ideological platform of the NDP was barely touched upon during the reforms. As such, the party continues to maintain its vague centrist position whilst continuing to derive its legitimacy from the 1952 ‘revolution’ and its formal identification with both the Nasser and Sadat eras. While the NDP’s new literature does pledge to “uphold democracy and the rule of law, pluralism and freedom of expression” it is worth noting that the new program did not touch upon the issue of emergency laws or even mention “whatsoever of the peaceful rotation of power.”²¹

The fact that there seems to be little indication on the practical level to signify genuine reforms within the NDP can perhaps be understood on the basis of the internal philosophy of the party in the Mubarak era. In the words of one senior NDP member: “Since I filled my position in the party in 1984 one of the philosophies of the NDP was that when we are calm (*nahda’a*), the opposition parties will be calm (*tahda’a*) and when we are active (*nanshat*), the opposition parties will also be active and if they become active they might turn against us.”²² The nature, dynamics and outcome of the 2005 legislative elections, as will be discussed later, is perhaps most indicative of the relative lack of successful reform within the NDP. The following section however will first look at the amendment to article 76 of the Egyptian constitution and its effect on the presidential selection procedures.

3. Revising Procedures for Presidential Selection or Proposal to Amend Article 76 of the Egyptian Constitution (2005)

During a speech at Meunifiya University in his home town of Meunifiya on 26 February 2005, President Mubarak announced to a surprised audience that article 76 of the Egyptian 1971 constitution will be amended to allow for direct multi-candidate presidential elections in time for the September 2005 presidential election. Until this amendment, the president was officially instated by referendum. The amendment swiftly passed through the consultative council on the 8th of May 2005 and later, the People’s Assembly on the 10th of May 2005. The amendment was subsequently referred to a public referendum on the 25th of May 2005, and was subsequently approved by 83 percent of the 16.4 million eligible voters whom the government claims to have participated in the referendum.

To a large degree, the amendment to Article 76 of the constitution is structured in a manner that would under the circumstances make it very difficult to actually challenge the political status quo. For example, the amendment limits presidential nominations to members of the politburo. In addition, the party in question is required have been established for a period of five years, and that its members occupy no less than 5 percent of the seats in the People’s (Legislative) Assembly (23 seats) and 5 percent of the *Shura* (Consultative) Council (9 seats). However, according to the amendment, these restrictions will not be applied until the next presidential elections of 2011 and thereafter - presumably to save face on the domestic and international arena since no one opposition party occupied any such number of seats in the then incumbent 2000-2005 parliamentary term. Indeed, the total number of incumbent opposition party members in the People’s Assembly combined for the 2000-2005 term was only nineteen in total. According to the new amendment, independent candidates are

²⁰ El-Ghobasy, Mona, “Egypt Looks Ahead to Portentous Year”, *Middle East Report Online*, 2 February 2005.

²¹ Al-Ahram Weekly, 19-25 September 2002.

²² El-Tarouty, *op. cit.*, p. 39.



also permitted to run as presidential candidates yet the conditions appear to be even more constraining. To be eligible, an independent candidate is required to acquire 250 signatures of support from various elected officials. Of these signatures, sixty-five of which must come from elected members of the People's Assembly; twenty-five of which must come from elected *Shura* Council members; and one hundred and forty signatures must be obtained from ten elected officials (local council members) representing fourteen different governates. It is worth noting that the President's NDP controls 98.5 percent of the local council seats in the country's twenty-six governates. Under these circumstances, it was impossible for an independent candidate to be eligible for nomination in the September 2005 presidential elections, especially since according to the new amendment, these conditions, unlike those for party nominees were in effect during the 2005 presidential race.

It seems rather apparent that these conditions were intended to deter potential Muslim Brotherhood members from participating, since as an 'illegal' entity, their members have tended to compete as 'independents' in the electoral arena (for example, in the Assembly of 2000-2005, there existed seventeen 'independent' candidates whom in reality are Brotherhood members and in the 2005-10 parliament there are 80 'independent' Brotherhood parliamentarians). Hence while the President announced in his speech that the amendments were intended "to give the opportunity to political parties to enter the presidential elections and give guarantees that allow more than one candidate to be put forward to the presidency for people to choose among them freely"²³ the conditions of the amendment suggest that in reality, there would have been no real challengers to the incumbent president. As we examine the dynamics and outcome of Egypt's first multi-candidate presidential election it becomes evident that the desired outcome was successfully achieved.

4. Dynamics and Outcome of the 2005 Multi-Candidate Presidential Election

Potential candidates applied to the Presidential Elections Commission (PEC)²⁴ during the formal application period between 29 July to 4 August 2005. During that period thirty potential candidates had applied. Of those thirty, ten fitted the eligibility criteria and were thus accepted by the PEC. All ten of these candidates comprised heads of legalized political parties, the most prominent of them being the incumbent president himself. The two other main candidates were Ayman Nour, the then head of Al-Ghad party and Noman Gom'a, head of the Neo-Wafd party.²⁵

²³ *Reuters*, 26 February 2005.

²⁴ The PEC was established as part of the amendment of article 76. According to the amended article, the PEC "would enjoy complete independence and would be charged with the supervision of the presidential election process". The amendment also determined the nature of the independent figures that would make up five of the ten body member of the commission and how they were to be selected. Two of the five independent figures were chosen by the NDP dominated Shura Council and three via the NDP dominated People's Assembly. All five individuals had extensive legal backgrounds (Ahmad al-Magraghi former head of the Cassation Court; Foud Saleeb former head of Cairo Appeals Court; Mohamad Hassanein Abd al'Ala Professor of Law at Cairo University; Gamal Shouman former General Prosecutor; and Ma'moun Salma Dean of Law and former President of Cairo University. The five appointed judicial members of the PEC comprised the presidentially appointed Chief Justice of the Supreme Constitutional Court (SCC) Mamduh Mare'i; the deputy of the SCC Hamdi Ali; the head of the Cairo Appeals Court Ahmed Ali Sauid Khalifa, the deputy head of the Cassations Court Moqbal Shakr, and Deputy Head of the State Council Court Gamal Dahroub.

²⁵ The remaining seven candidates were heads of obscure political parties largely unknown within the Egyptian political arena. These candidates were: Ahmed al-Sabahi (Umma Party); Osama Shaltut (Solidarity Party);



One of the most prominent features of the presidential election was the very short electoral campaigned period authorized by the PEC. The campaign period which began on 17 August until 5 September meant that the presidential candidates were given only three weeks with which to hold their respective nationwide campaigns before Election Day on 7 September. In the case of Mubarak's campaign such a short duration did little to hinder the President's reelection prospects. After all, Mubarak has occupied the office of the President since 1981 and as such, not only does he have all the resources of the state at his disposal, he also possesses the most familiar face in the country. The other Presidential candidates on the other hand did not have comparable resources at their disposal and since they were largely unfamiliar faces to the vast majority of Egyptian citizens, the three weeks campaign period left them at a major disadvantage compared to the incumbent president.

It is worth noting the arrest of Ayman Nour a prominent opposition MP. Nour was arrested on 30th January 2005 outside the People's Assembly a few minutes before his parliamentary immunity was lifted. This move in itself was in direct impediment to article 99 of the constitution which states that, "except in cases of *flagrante delicto*, no member of the People's Assembly shall be subject to a criminal prosecution without the permission of the Assembly." The purpose of article 99 is that in order to carry out their roles unhindered, members of the legislature are provided with parliamentary immunity from criminal and non-civil procedures unless the Assembly authorizes its removal. While in some cases the Assembly has found genuine justification to lift a legislator's immunity, the motivations for doing so can also be clearly political as the case of Nour indicates. As the outspoken independent thinking head of a newly established opposition party, Al-Ghad, Nour can be regarded one of the most charismatic and astute politicians in contemporary Egypt. As a successful and wealthy lawyer, Nour entered the People's Assembly at the age of thirty in 1995 representing the working class constituency of Bab al-Sharqiya in Cairo. According to Nour, senior NDP officials approached him more than once during 1997-98 to convince him to join the NDP. Nor refused governmental co-optation, on the basis that "like Talaat Harb [Egyptian nationalist figure of the early 20th century], decent businessmen should have integrity and not join the NDP." [Ayman Nour, interview with author, 28 March 2002, Cairo] Nour's arrest and forty-five day detention was based on the allegations by the State Security prosecutor that the official application for Al-Ghad's party license contained forged documents, even though it had already been submitted and approved by the government's Political Parties Committee in October 2004. The questionable nature of Nour's arrest was also reflected in the unusually fast manner in which it took place. As one press article points out: "On 28 January, State Security notified the prosecutor-general of the charges, who in turn, informed the justice minister and the head of parliament the same night. The following morning, the head People's Assembly was quickly convened to discuss lifting Nour's immunity... the parliamentary meeting was unscheduled and most opposition and independent MPs had not been notified."²⁶

According to one report, Nour's unexpected and swift arrest was linked to a meeting he had with Madeleine Albright during her brief visit to Cairo a couple of days earlier in which "Nour appeared to backtrack on a deal with the government promising not to oppose Mubarak's candidacy in exchange for the Ghad party license."²⁷ Indications that there is merit to this argument can be detected on two levels: First, Nour's arrest and alleged forging of

Mamduh Qinawi (Constitutional Party); Ibrahim Turk (Democratic Union Party), Wahid al-Luxori (Egypt Arab Socialist Party); Fawzi Galal (Egypt 2000 Party); and Rifay al-Agrudi (National Concord Party).

²⁶ Lindsey, Ursula "Party Decapitated: Is the government going after Al-Ghad Party", *Cairo Magazine*, (February 2005), p. 9.

²⁷ El-Ghobashy, *op. cit.*



documents means that he was faced with criminal charges against him. In turn, what this means is that if found guilty, Nour would have a criminal record and subsequently become potentially ineligible to be president. On another level, while in detention, Nour announced his decision to run as a presidential candidate once the constitutional amendment was in place. This announcement illustrated Nour's attempt to show that his arrest and the alleged charges he faced increased his determination to challenge the incumbent president in the anticipated presidential race as opposed to being cornered into submission. Thus on September 7 2005, Nour became one of the ten candidates that included president Mubarak to compete in Egypt's first multi-candidate presidential election. It should be mentioned here that following the Presidential and legislative elections (having come second in the former and losing the latter), Nour was on 24 December 2005, sentenced to 5 years in prison with hard labor for being found guilty of allegedly forging party documents.

5. The 2005 Presidential Elections: Significance and Outcome

The Presidential election took place on September 7th 2005 following an official nineteen days campaign period. One can argue that the elections were significant for several reasons.

- First, it provided certain members of the political opposition the opportunity to contest the office of the President for the first time in modern Egyptian history.
- The state-owned media granted all candidates the unprecedented opportunity of equal airtime coverage of 15 minutes per day for each candidate.
- Campaigns were relatively free as candidates held nation-wide election rallies more or less unhindered by state security forces.
- All candidates spoke freely during the campaign period as each saw fit.
- All candidates were eligible for a LE500, 000 (US\$90,000) campaign subsidy from the state.
- There seemed to be comparatively minor irregularities during Election Day.

As such, one can state that Egypt's first Presidential election ran freely and with minimal disruptions or irregularities. What the elections lacked however was the semblance of any degree of fairness. The application of emergency law throughout the entire 25 years of the Mubarak presidency has not only been used to "confront terrorism"²⁸ but also to restrict freedom of expression and assembly. Consequently, Egypt's legalized political parties have, over the decades, been denied the political rights and opportunities that would have rendered them plausible candidates to compete in the presidential race. Indeed, the unfairness of Egypt's milestone Presidential elections can be detected on several levels.

- Emergency law constraints over the decades meant that on a nation-wide level, most citizens have never heard of the opposition candidates or indeed the parties that they represented.

²⁸ Public Address by President Mubarak, (1 May 1998).



- The allocation of 19 days for campaigning could not be perceived as enough time for opposition candidates to conduct a nationwide campaign and familiarize themselves to the electorate.
- While a legal limit of LE10 million (approximately US\$1.8 million) was set as the ceiling campaign expenditure, none of the candidates except Mubarak and Goma'a were able to fundraise this amount. The rest campaigned on a budget of less than LE1 million.
- The monopoly of state resources by the NDP further aggravated the unfairness of the election campaigns: The quality of state television air-coverage was biased towards enhancing Mubarak's image at the expense of the opposition candidates; State-owned newspapers gave more space coverage to Mubarak's campaign; and big businessmen donated large amounts of money and presented other unrecorded resources at their disposal to their ultimate patron.

In view of the overwhelming obstacles faced by rival candidates, the election results and Mubarak's overwhelming 88.57% victory was basically predetermined.²⁹ This leads to the question as to why opposition candidates actually bothered to participate given the circumstances. Indeed, some elements of the opposition – namely the leftist Tagam'mu and Nasserite parties - formally boycotted the elections.³⁰ In the case of runner-up Ayman Nour, head of the Ghad (Tomorrow) party, and Noman Goma'a, who came in third in his capacity as head of the Wafd party, the decision to run seems to be linked predominately to the perception that the Presidential elections would be a useful platform to raise their Party's platform in preparation for the legislative elections that were due in November-December 2005. As the vice-president of the Wafd Party explained: "Because of the timing of the presidential and parliamentary elections, these two elections are actually one. If we do not participate [in the presidential elections] we will suffer in parliament."³¹

Equally important, it would appear that the legal constraints that will be in effect for the next presidential candidates in 2011 and thereafter, further reinforce the need for the opposition to win considerable parliamentary seats. After all, while President Mubarak declared that the amendments to Article 76 were intended "to give the opportunity to political parties to enter the presidential elections and give guarantees that allow more than one candidate to be put forward to the presidency for people to choose among them freely"³², the conditions of the amendment means that unless a political party acquires the mandatory twenty-three seats in parliamentary and nine seats in the *Shura* elections respectively, it will not be eligible to nominate a presidential candidate.

²⁹ According to the Presidential Elections Commission (PEC), Mubarak won 6,316,784 of the 7,131,851 or 88.57 percent of the valid votes cast. The runner-up, Ayman Nour won 540,405 (7.57 percent) of the vote and in third place, Noman Goma'a acquired 208,891 (2.93 percent) of the vote. The remaining seven candidates won .9 percent of the vote combined while 2.37 percent of the ballots were defined as spoiled.

³⁰ The Secretary General of the Tagam'mu Party justified the Party's decision following argument: "We decided to boycott [the presidential elections] because we did not think the elections would be fair and free. In a country that has been ruled by emergency law for 24 years, does not permit meetings held outside the party headquarters, refuses to allow parties direct access to the people, and holds 20,000 political prisoners, are we supposed to be happy to pass out pamphlets for three weeks? ... our party decided against legitimizing this affair." Hussein Abd al-Razik, Secretary General, Tagam'mu Party, interviewed by Joshua Stacher, Cairo, (1 September 2005).

³¹ Joshua Stacher, Interview with Mahmoud Abaza, vice-president of the Wafd Party, Cairo, 4 September 2004.

³² *Reuters*, 26 February 2005.



6. Effects of the Presidential Elections on the 2005 Legislative Elections

The fact that future presidential elections are intrinsically linked to the percentage of parliamentary seats gained by a party seems to have spurred the NDP, legal opposition and the Muslim Brotherhood to participate in the elections with much more rigor than has been witnessed since the 1980s.

- The NDP for example set up in its headquarters an election base not too dissimilar to that one would expect in the US or Western Europe. This base included 30 tables with each table supplied with six telephones, numerous cell phones and one internet linked computer all manned by young professional Egyptians whose role was to call polling stations for updates on election day while keeping an eye on the television screens broadcasting Arab and Western news channels. The Minister of Investment, Mahmood Mohyideen justified this new approach on the basis that the NDP was not “only big and large but the most sophisticated” and that such sophistication was necessary because the “2000 elections was a wake-up call”. (The officially nominated NDP candidates in 2000 won only 38% of the seats but an additional 50% of the seats were won by NDP “independents” which subsequently allowed the NDP to still acquire an 88% majority in that parliament). The party appears to be working in a manner that appears to be assisting and unifying its candidates as opposed to previously whereby each officially nominated actor tended to campaign on an individual level. This suggests that the NDP is taking a more serious approach to electoral competition than in previous elections.
- In efforts to increase electoral gains, and for the first time in Egyptian history, ten main opposition parties (and movements including Kifya) unified to establish an electoral coalition that they labeled the National Front for Change. This too indicates that the opposition groups seemed serious enough about these elections that they are putting their differences aside and working in co-operation with each other.
- The Muslim Brotherhood, also for the first time since it was officially banned in 1955, began to campaign more openly by huge holding election rallies all over the country in which thousands attended as well using its “Islam is the Solution” slogan on the posters and banners of its candidates. This was not only an indication of the Brotherhood’s determination to be an active participant of these elections, but also, the government’s apparent tolerance of their participation.
- The media, and particularly state-owned television, attempted to be less exclusive in its coverage of the elections, although of-course it remained very biased towards the Mubarak regime.

Regardless of the above points, it seems however, that there is little indication to suggest that the legislative elections produced positive political development:

- In addition, various reports of violence largely by NDP hired thugs seemed common and mainly targeted at prominent opposition candidates such as the popular Muslim Brotherhood as well as prominent individuals such as Ayman Nour (leader of the Gaad Party) who subsequently lost his seat to former state security officer and NDP candidate Yehiya Wahdan. While there were no reported deaths, various injuries including stab wounds were reported by electoral observers and the press.



- State patronage also continued to prevail as an additional mechanism of voter enticement for NDP candidates. It was reported in a major opposition newspaper for example, that the NDP candidate in Helwan wa Tibeen, Nabil Gabry used his position as the chairman of the National Cement Company to distribute 25,000 tons of free cement to supporters, distributed 10,000 blankets, and donated millions of pounds to mosques and other charities on the company checkbook.³³ According to the same report, the main competitor, and independent candidate, Mustapha Bakry, filed a report with the Minister of Justice and the Election Commission also accusing his competitor of using his NDP and state connections to throw several 800 pro-Bakry ballots into the local irrigation canal on Election Day.
- In another re-run constituency, Nasr City, it was widely publicized that the NDP candidate Mustapha Salab, a ceramics tycoon, registered - amongst other irregularities - over 15,000 voters using an apartment he owned in that district as their address.
- Perhaps the Dooki constituency in which the main competitors, Amal Osman (NDP) and Hazem Ismail (MB and son of Sheikh Abul Ismail, late leader of the MB), reflected the relative absence of political change most starkly. Following the elections, it was announced that Ismail was the outright winner. Ten hours later, the head of the Election Commission announced that they had made a mistake and that it was in fact, the former Minister of Social Affairs who had won. There was no need for a re-run there.
- As such, the NDP maintained its traditional two-thirds majority in parliament by winning 311 seats (71.9 percent) of Assembly seats; the opposition parties combined won 9 seats (2 percent); independents won 24 seats (4.7 percent) and the Muslim Brotherhood acquired an unprecedented 88 seats (19.8 percent).

Conclusion

When one examines Egypt's post-1952 political system, one of the most important characteristics is that the political transformations over the last five decades and particularly in the new millennium, seems to represent the continuation of authoritarian rule despite visible structural reforms. Nevertheless, the 2005 parliamentary elections provides some indication that the Egyptian political arena is polarizing with the authoritarian regime on one hand and the Islamists on the other. However, there is little doubt that some observers appear to view these reforms in a positive light. As Boutros Boutros Ghali, head of the NCHR exclaimed, with regard to President Mubarak's proposal to amend article 76 of the constitution: "This is an important step towards supporting the march of democracy and embodies a good faith response from (the President) to the demands and heartbeat of the Egyptian street."³⁴ Ismail Serag Eddin, Director of the Alexandria Library went even further to declare that: "The decision reflects the President's concern to realize democracy and his desire for reform."³⁵ Perhaps it is on this basis that the regime has indeed succeeded in its so-called reforms since that this is precisely the intended purpose of its endeavors: such policies seem intended to provide an indication that reform towards 'democratization' is progressing

³³ *Al-Wafd*, 12 November 2005.

³⁴ *Misr al Yom*, 27 February 2005.

³⁵ *Ibid.*



in order to bolster international support, dilute opposition unity and in some instances, recruit new individuals and social groups of supporters into the regime's co-optation network. In doing so, these strategies have, for the short-term, helped to reinforce and stabilize the fundamentally authoritarian nature of the Egyptian regime. The tendency for Western governments and particularly the US government to increase pressure for political reform in Egypt does not appear to have been particularly beneficial: without dialogue with, assistance for, and 'protection' of the secular opposition parties, the push for democratization can only encourage the emerging bi-polar nature of politics in contemporary Egypt.

References

- Abdel-Fattah, Nabil: "A time to judge," *Al-Ahram Weekly*, 10-16 August 2000.
- Abdel-Latif, Omayman: "No partners in power," *Al-Ahram Weekly*, 23-29 December 1999.
- "Changing from within" *Al-Ahram Weekly*, 19-25 September 2002.
- Abou al-Maged, Nadia: "Tempered jubilation," *Al-Ahram Weekly*, 13-19 July 2000.
- Benin, Joel: "Popular Social Movements and the Future of Egyptian Politics" *Middle East Report Online*, 10 March 2005.
- Brownlee, Jason: "The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 4 (2002), pp. 6-14.
- Centre for Human Rights Legal Aid (1995): "Military Courts in Egypt: Courts, Without Safeguards, Judges without Immunity and Defendants Without Rights", CHRLA, Cairo.
- Dawoud, Khalid: "Necessary precautions," *Al-Ahram Weekly*, 16-22 November 2000.
- Essam al-Din, Gamal: "Three more years of emergency," *Al-Ahram Weekly*, 2-8 March 2000.
- "Reinvigorating the ruling" *Al-Ahram Weekly Online*, 5-11 December 2002.
- "Shake-up of NDP", *Al-Ahram Weekly Online*, 19-25 September 2002.
- "Reforming the NDP", *Al-Ahram Weekly Online*, 18-24 July 2002.
- "Devil in the Details", *Al-Ahram Weekly*, 3-9 March 2005.
- El-Ghobasy, Mona: "Echoes of shock," *Cairo Times*, 31 May-6 June 2001.
- "Public enemy No. 1", *Cairo Times*, 22-28 February 2001.
- "With all deliberate speed," *Cairo Times*, 6-12 June 2002.
- "Egypt Looks Ahead to Portentous Year" *Middle East Report Online*, 2 February 2005.
- El-Hamalay Hossam and Said Summer: "Arrests for All", *Cairo Magazine* (February 2005).



- El-Tarouty Safinaz (2004): *Institutionalization and Reform: The Case of the National Democratic Party in Egypt*, M.A Thesis, Cairo, The American University in Cairo.
- Hinnebsuch, Raymond, (1985): *Egyptian Politics under Sadat: The Post-Populist Development of an Authoritarian Modernising State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Howeidy, Amira: “Destitute but determined,” *Al-Ahram Weekly*, 3-9 August 2000.
- “Registering the aftershocks,” *Al-Ahram Weekly*, 16-22 November 2000.
- Ibrahim, Saad Eddin (1996): *Democracy and Egypt*, Cairo, The American University in Cairo Press.
- Kassem, Maye (1999): *In the Guise of Democracy*, London, Ithaca Press.
- (2004): *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, Boulder / London, Lynne Rienner.
- Lindsey Ursula: “Party Decapitated: Is the government going after Al-Ghad Party”, *Cairo Magazine* (February 2005).
- Morsi, Mohammed, parliamentary specialist, interview with author, Cairo, 14 March 2005.
- Nor, Ayman, Member of Parliament, interview with author, Cairo, 28 March 2002.
- Ouda, Jihad, Negad el-Borai, and Hafez Abu Saada. (2001): *A Door onto the Desert: Egyptian Legislative Elections of 2000*, Cairo, United Group and Fredich Neumann Foundation.
- Owen, Roger, in Salame, Ghassan (ed.) (1994): *Democracy without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World*, London: I.B. Tauris.
- President Mubarak Interview, *Al-Ahram Weekly*, 25-31 October 2001.
- “Presidential Public Address.” Ministry of Information and State Information Service, Cairo, April 1982.
- Ministry of Information and State Information Service Cairo, 1 May 1998.
- BBC SWB, 26 June 1984.
- BBC SWB, 15 February 1987.
- “Q&A: Warnings, Past and Present From Mubarak’s Egypt,” *Washington Post*, 21 October 2001.
- Shehab, Shaden: “Missing the point,” *Al-Ahram Weekly*, 20-26 July 2000.
- Shiller, Norbert: “Beaten at the polls,” *Cairo Times*, 16-22 November 2000.
- Stacher, Joshua: “Egypt’s National Council on Human Rights article”, *Middle East Report* (Summer 2005).



LO ESTRATÉGICO EN LA CUESTIÓN DE GIBRALTAR

Luis Romero ¹

Resumen:

El Foro de Diálogo sobre Gibraltar, cuyo origen se remonta a octubre de 2004, centró sus conversaciones en cuatro temas concretos que, en principio, no debían afectar a asuntos de relevancia estratégica. Sin embargo, los intereses vitales de españoles y británicos en la zona geográfica del Estrecho pronto salieron a relucir. Para Gran Bretaña, el uso militar del aeropuerto; para España, la reparación de submarinos nucleares en el Peñón que, a la vez, afecta a otro interés británico: su despliegue estratégico de submarinos. Este artículo, además de estos aspectos que resultaron determinantes durante los dos años de reuniones que concluyeron, de momento, en Córdoba el 18 de septiembre, analiza los más amplios intereses vitales de ambos países en la zona del estrecho de Gibraltar.

Palabras clave: Gibraltar, estrecho, España, Reino Unido, interés nacional, estrategia.

Title in English: "Strategic Issues in the Gibraltar Question"

Abstract:

The Gibraltar Dialogue Forum, which was created in October 2004, focused its talks on four topics which, in principle, should not affect strategically relevant affairs. However, Spanish and British interests in the geographic area of the strait soon appeared in the conversations. For the United Kingdom, the military use of the airport; for Spain, the repairing of nuclear submarines in Gibraltar, which also affects another British interest: its strategic deployment of submarines. This article, apart from these aspects which were determinant during the two years of meetings that ended, for the time being, in Cordoba on 18 September, analyzes the vital interests of the two countries in the Gibraltar strait area.

Keywords: Gibraltar, strait, Spain, United Kingdom, national interest, strategy.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Luis Romero Bartumeus es periodista, Master en Paz, Seguridad y Defensa (UNED), jefe de Relaciones Externas de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar. Miembro colaborador del Instituto de Estudios Campogibraltareses. Autor de *El Estrecho en la política de seguridad española del siglo XX* (2003), Algeciras, APCG. Su principal línea de investigación se centra en la seguridad en la zona del estrecho de Gibraltar.

Dirección: C/ Patriarca Pérez Rodríguez, 36, 3º D, 11203 Algeciras (Cádiz), España. *E-mail:* gabinete@mancomunidadcg.com.



Introducción

Tras el fracaso de las negociaciones llevadas a cabo por los gobiernos español y británico durante aproximadamente un año (entre 2001 y 2002) para alcanzar un acuerdo de cosoberanía respecto a Gibraltar, y que el ministro Josep Piqué abandonara la cartera de Asuntos Exteriores, la cuestión gibraltareña quedó bloqueada.

Ante dicho bloqueo, el nuevo Gobierno surgido de las elecciones de marzo de 2004 decidió “tratar de buscar una nueva estrategia con Gibraltar”², en palabras del titular de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos. La misma se concretó en la apertura de un novedoso “foro de diálogo con agenda abierta sobre Gibraltar en el que Gibraltar tendrá voz propia”³, según se recoge en el comunicado que el 27 de octubre difunden los ministros español y británico tras reunirse en Madrid o, si se prefiere, “a tres bandas”, como afirma el texto firmado ya por las tres partes el 16 de diciembre⁴.

Los gobiernos español, británico y gibraltareño se comprometieron a esforzarse para “crear una atmósfera constructiva de confianza mutua y cooperación en beneficio y para la prosperidad de Gibraltar y la región en su conjunto, en particular el Campo de Gibraltar”. En definitiva, nada que no se hubiera intentado poner en marcha, aunque por otros métodos más rudimentarios, veinte años atrás, tras la apertura de la verja, y que se conoce desde entonces como “política de población”. Los primeros vestigios del enunciado de esa política de población se encuentran en la Declaración de Bruselas de 1984 y en los Estatutos de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, de 1985⁵. El cambio fundamental estriba en que se desecha la condición de que debe haber progresos en soberanía para que haya a su vez progresos en cooperación.

1. Lo estratégico entra en la negociación

Tanto por los dos comunicados originarios de este proceso, de octubre y diciembre de 2004, como por las declaraciones de los máximos responsables gubernamentales españoles durante los meses en que duró la puesta en marcha del nuevo Foro, nada hacía prever que se fueran a tratar en estos encuentros asuntos que pudieran afectar a intereses estratégicos o, cuando menos, a los considerados por las partes como esenciales. Se trataba, al menos así se afirmaba en sede parlamentaria, de cooperar “para defender mejor los intereses del Campo de Gibraltar y crear una relación normal y más constructiva entre los gibraltareños y los españoles”⁶, según Moratinos, o en palabras del presidente del Gobierno, de “dialogar para mejorar aspectos concretos de la vida y de las relaciones que hay entre Gibraltar, el Campo de Gibraltar y

² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. VIII Legislatura. Nº 175. Asuntos Exteriores, 2 de febrero de 2005, P. 23.*

³ *Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de España y el Reino Unido. Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). 27 de octubre de 2004 en <http://edit.mae.es/es/menupp/actualidad/comunicados+dg+com+exterior/comunicado1619.htm>*

⁴ *Comunicado Conjunto del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, del Foreign Office and Commonwealth Office del Reino Unido y del Gobierno de Gibraltar. Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC. 16 de diciembre de 2004 en <http://edit.mae.es/es/menupp/actualidad/comunicados+dg+com+exterior/com9583.htm>*

⁵ Para una explicación más amplia de estos antecedentes ver: Romero, Bartumeus, Luis: “Gibraltar: la otra diplomacia”, *ARI*, Nº 198/2004, de 22 de diciembre de 2004, *Real Instituto Elcano*, en www.r-i-elcano.org

⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. VIII Legislatura. Nº 175, op.cit., p.23*



cuestiones pendientes”⁷. Sin embargo, con el paso de los meses y precisamente porque el Foro se constituye con agenda abierta y sus avances sorprenden a todos, dada la velocidad de cruce que le imprimen sus integrantes, se producen acontecimientos paralelos que influyen y retrasan, por este orden, los repetidos anuncios de inminentes acuerdos.

En un anexo al comunicado del 27 de octubre, se apuntaban ya dos de los asuntos que iban a resultar recurrentes y puede decirse que centrales en las conversaciones posteriores del Foro: la posibilidad de llegar a un acuerdo para el uso del aeropuerto “bajo fórmulas aceptables para todas las partes” y la constitución de un grupo de trabajo técnico para tratar la cuestión de las pensiones de los antiguos trabajadores españoles en Gibraltar, “sin prejuzgar el resultado del mismo”.

La búsqueda de una fórmula para que el aeropuerto⁸ de Gibraltar pueda ser utilizado como si de uno propio se trate por todas las partes, llevó consigo la constitución de otro grupo de trabajo técnico específico que muy pronto tomó como posible ejemplo a seguir el aeropuerto de Ginebra, utilizado tanto por Suiza como por Francia. Pero en el asunto concreto de la pista gibraltareña, son varias las complicaciones que enseguida se pusieron sobre la mesa. La primera y más importante, que no se da en Ginebra, y que está íntimamente relacionada con los intereses estratégicos británicos, es que se trata de unas instalaciones del Ministerio de Defensa (MOD) y cuyo mantenimiento y disponibilidad cae bajo la responsabilidad directa de la Fuerza Aérea británica, la RAF. La segunda, no menos importante pero para la que ya se barajan posibles soluciones, es la imperiosa necesidad de diseñar y construir un nuevo acceso a Gibraltar, dado que el único existente atraviesa la pista y ante un más que probable incremento de los vuelos, el acceso a la ciudad podría quedar cerrado durante espacios de tiempo prolongados, provocando un colapso circulatorio a ambos lados de la verja.

La RAF mantiene en Gibraltar un destacamento permanente (“The RAF station at Gibraltar” o “RAF Gibraltar”) formado exclusivamente por personal de asistencia en tierra a aeronaves, encargado de dar servicio y seguridad a las que periódicamente acuden a realizar tareas de adiestramiento, dado que la meteorología es mucho más benigna en la zona que en las Islas Británicas, o a las que realizan tránsitos con destino a otras bases de operaciones. La pista, de 1.829 metros de longitud, ha sido habilitada hace un par de años para recibir aeronaves de transporte de gran capacidad, como los *C-17 Globemaster III*, que ya han tomado en varias ocasiones sobre el istmo. La RAF dedica anualmente 15 millones de euros al mantenimiento de estas instalaciones. Al mando de las mismas se encuentra un *Wing Commander* de la RAF, equivalente a teniente coronel.

Aunque el ministro para las Fuerzas Armadas británico (número dos del MOD), Adam Ingram, aseguró personalmente al ministro principal de Gibraltar, Peter Caruana, que su Departamento no se opondría a un acuerdo que facilitase el uso conjunto del aeropuerto gibraltareño, en la misma conversación puso de manifiesto que eso sería así “siempre y cuando sus intereses queden salvaguardados”⁹. Esos intereses fueron enumerados por el mismo Caruana, tras su encuentro con Ingram, concretándolos en el mantenimiento de la

⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VIII Legislatura. Nº 60, 21 de diciembre de 2004, p. 2867.*

⁸ La RAF, titular de la pista, denomina oficialmente a estas instalaciones “airfield”, que viene a ser campo de aviación o aeródromo. Las autoridades de Gibraltar, sin embargo, sí utilizan la expresión “airport”, aeropuerto. “RAF Gibraltar” es la denominación que utiliza el Ministerio de Defensa (MOD) británico para el conjunto de instalaciones militares a cargo de su Fuerza Aérea en Gibraltar, incluida la pista.

⁹ *Gibraltar Chronicle*, 12 de enero de 2006 y *Area, Europa Sur* y *El Faro*, 13 de enero de 2006.



seguridad y accesos al aeropuerto y el uso por la RAF de las instalaciones y almacenes de municiones anexos a las mismas. O lo que viene a ser lo mismo, las fuerzas armadas británicas desean asegurarse la misma utilización del aeródromo que hasta el momento. Y eso no era negociable.

A lo que tampoco está dispuesta la RAF es a asumir el más mínimo coste económico añadido por un mayor uso civil de la pista. Para ello, a la subida de tasas aeroportuarias en un 8,4 por ciento en enero de 2006, que las compañías civiles que utilizan la pista¹⁰ deben abonar a la Fuerza Aérea, se anunció la aplicación, en breve, de una nueva subida del 25 por ciento. Fue en la Asamblea Legislativa de Gibraltar, el pasado 22 de marzo, cuando el ministro de Comercio e Industria, Joe Holliday, se mostró preocupado por dicha medida, reconociendo que caía fuera de la responsabilidad del Gobierno gibraltareño.

En la actualidad, y sin que esa subida del 25 por ciento se haya concretado, las tasas del aeropuerto de Gibraltar son más de tres veces superiores a las de un aeropuerto como Málaga¹¹, situado a poco más de 100 kilómetros de distancia. Una de las dos compañías aéreas que mantienen vuelos diarios con Gran Bretaña, *Monarch*, ha llevado a efecto la suspensión de los vuelos a uno de los dos aeropuertos con los que enlaza Gibraltar habitualmente, Manchester, y anunciado la próxima sustitución del mismo por el enlace Jerez-Manchester. La segunda de las compañías, *GB Airways*, ha anunciado igualmente la suspensión de sus vuelos a Heathrow el próximo invierno, restando por lo tanto solamente los enlaces con Gatwick, servidos por ambas líneas aéreas. El anuncio de la segunda subida de tasas para este año llevó además a ambas aerolíneas a entablar una negociación con el MOD, sin la intervención del Gobierno local, habiendo conseguido que hasta final de 2006, de momento, no se haga efectiva la misma. Por el contrario, una nueva aerolínea de bajo coste, *Fly Gibraltar*, auspiciada por una inmobiliaria gibraltareña, ha anunciado el comienzo de sus operaciones desde el aeropuerto gibraltareño en el plazo de pocos meses, con seis destinos repartidos entre Gran Bretaña e Irlanda. Además del coste por el uso de la pista, las compañías deben abonar una tasa por el uso de la Terminal de pasajeros, que sí depende del Gobierno local.

El anuncio de estas extraordinarias subidas en las tasas aeroportuarias coincidió con las conversaciones dentro del Foro a tres bandas sobre el uso conjunto de la pista, lo cual fue interpretado como otra manera de hacer ver a los negociadores que sin tener en cuenta las necesidades de los dueños y principales usuarios de las instalaciones aeroportuarias no iba a ser fácil conseguir un acuerdo. Pero no fue ésta la única incidencia referida al aeródromo que se coló en las conversaciones en curso. En la tarde del 25 de mayo de 2006, de forma totalmente inesperada y sin aviso previo, el aeropuerto fue cerrado al tráfico aéreo por el MOD¹². Los vuelos previstos tuvieron que ser desviados a Málaga, con el consiguiente trastorno para las compañías y los viajeros. El motivo aducido oficialmente fue que dos de los controladores de guardia se habían indisputado a la vez y no pudieron ser sustituidos. El Gobierno de Gibraltar, por boca de su ministro principal, manifestó su enfado por tal medida¹³, inédita en los últimos treinta años. En el lado español, no dejaron de producirse

¹⁰ En la actualidad, cuentan con vuelos regulares diarios al Peñón desde Gran Bretaña, dos compañías: *Monarch* y *GB Airways*, ésta última filial de *British Airways*.

¹¹ Los datos comparativos entre aeropuertos fueron objeto de un reportaje emitido por la emisora pública gibraltareña GBC y luego reproducidos por la prensa. Ver, *AREA*, 13 de abril de 2006.

¹² Press Release HQBF Gibraltar, 25 de mayo de 2006 en www.gibnews.net/cgi-bin/gn_view.pl/?HQBF060525_1.xml

¹³ Peter Caruana calificó, en declaraciones a la emisora pública gibraltareña GBC, de inaceptable lo sucedido e interpretó que el problema se centró en una “mala gestión” del MOD. La torre de control se encuentra a cargo de



insinuaciones en torno a esta actuación de las autoridades de Defensa británicas¹⁴, aunque el director general para Europa, José Pons, negó que sobre la mesa del Foro Tripartito hubieran aparecido trabas procedentes del MOD¹⁵.

Pero la intervención de las autoridades militares en este asunto ha resultado tan evidente para todos, que hasta el director general para Europa del Foreign Office, Dominick Chilcott¹⁶, ante un grupo de periodistas campogibraltareños que le visitó en Londres (junio 2005), manifestó su esperanza de que se lograra un acuerdo en torno al aeropuerto aceptado por todas las partes implicadas, enumerando a continuación a éstas: Gobierno británico, Gobierno español, Gobierno gibraltareño “y los usuarios principales de la pista, la RAF”¹⁷. La distinción que realizó entre el Gobierno británico y la RAF no pasó desapercibida para quienes le escuchaban.

El asunto de las pensiones, sin embargo, y pese a aparecer en un anexo del comunicado del 27 de octubre, no es enumerado por el ministro Moratinos como uno de los cuatro asuntos tratados el 11 de febrero en Málaga durante la primera reunión formal del Foro¹⁸. Meses después adquiriría todo su valor y se convertiría en una pieza clave de las conversaciones. Sí aparece, por otro lado, un aspecto no previsto pero sobrevenido días antes del encuentro a causa de la escala en Gibraltar durante seis días, para reparar una avería menor, del submarino de ataque de propulsión nuclear *Sceptre*: se trata de la petición de que se pusiera por escrito la declaración británica, enunciada verbalmente por el ministro Robin Cook a su homólogo español Josep Piqué, que consideraba como un caso excepcional la reparación, seis años atrás, del *Tireless*¹⁹ en el Peñón.

2. Las cartas de Straw y Moratinos sobre la reparación de submarinos

La escala del *Sceptre* y las circunstancias que lo envolvieron, constituyen una más de las numerosas demostraciones de autonomía que las fuerzas armadas británicas realizan,

la empresa NATS (Nacional Air Traffic Services), contratada por el MOD para tal fin. Ver *Area, El Faro y Europa Sur*, 31 de mayo de 2006.

¹⁴ *El Faro*, 29 de mayo de 2006. El director general de Europa, José Pons, dijo en La Línea pocos días después y refiriéndose al cierre del aeropuerto, que albergaba “alguna duda respecto a la voluntad del MOD de molestar a los gibraltareños”. *Resumen no oficial de la conferencia “Gibraltar: ¿lugar de encuentro?”*, pronunciada por el director general de Política Exterior para Europa y América del Norte del MAEC. La Línea, 01/06/06. El senador por Cádiz, José Carracao, declaró que aunque carecía de datos para afirmar que lo sucedido fuera una especie de “aviso a navegantes” por parte del MOD, “sí es verdad –dijo– que histórica y tradicionalmente, el MOD siempre ha incordiado cuando se ha producido la posibilidad de un acuerdo, introduciendo elementos de distorsión”.

¹⁵ *El Faro*, 13 de julio de 2006.

¹⁶ Dominick Chilcott fue sustituido, en medio de la negociación, en abril de 2006, por Anthony Smith, al frente de la Dirección General de Asuntos Políticos Europeos del Foreign Office y, por lo tanto, como interlocutor británico en el Foro Tripartito. No fue el único cambio que afectó al proceso, dado que en mayo, el primer ministro Tony Blair realizó una remodelación de su Gobierno que afectó a la cartera de Exteriores. Un nuevo actor entró en escena: el ex ministro de Defensa, Geoffrey Hoon, asumía la nueva cartera de Asuntos Europeos, y con ella la máxima responsabilidad de las conversaciones en curso.

¹⁷ Pérez Girón, Antonio (2005): *Asociación de la Prensa del Campo de Gibraltar (1990-2005)*, Algeciras, APCG, pp. 123-24.

¹⁸ *Diario de Sesiones del Senado. VIII Legislatura. Nº 30. Sesión de Pleno del 23 de febrero de 2005*, pp. 1417-18.

¹⁹ Del 19 de mayo de 2000 al 7 de mayo de 2001, el submarino nuclear de ataque, de la clase Trafalgar, *Tireless*, permaneció atracado al muelle de la base naval gibraltareña reparando una avería consistente en la aparición de una fisura en el circuito de refrigeración de su reactor nuclear.



periódica pero constantemente, siempre que se vislumbran avances significativos en torno al futuro de Gibraltar que puedan afectar de alguna manera a la posición del MOD en el Peñón²⁰. Precisamente cuando se vislumbraba un más que rápido acuerdo respecto al uso del aeropuerto, anunciado incluso por el propio ministro principal de Gibraltar, una inesperada visita relámpago de Adam Ingam a la Roca, el 10 de febrero de 2005, veinticuatro horas antes del encuentro tripartito en Málaga, fue seguida de una declaración de Caruana, al término de la reunión del Foro, en la que señalaba que el asunto del aeropuerto requería mucho más estudio. En enero de 2006, casi un año después, Caruana confirmaba que para cerrar el acuerdo del aeropuerto había que seguir debatiendo “con Defensa”. Pero es que el mismo ministro británico para Europa, Geoffrey Hoon, señalaba el mes de junio, en Gibraltar, que tenía pendiente aún una reunión con altos cargos del MOD para tratar la cuestión del aeropuerto²¹.

La agilización del tráfico por la verja y el del incremento de líneas telefónicas para uso de Gibraltar, completan los cuatro asuntos de la agenda de la reunión de Málaga.

En la segunda de las reuniones, celebrada en Faro (Portugal), el asunto de las pensiones aparece en la agenda difundida oficialmente, convirtiéndose a partir de ese momento en el tema central, y desaparece el asunto de los submarinos nucleares²², lo cual no significa que no se tratara o que no estuviera presente en las deliberaciones. De forma oficiosa, se puso el énfasis en este aspecto como una especie de “línea roja” o condición previa para conseguir cualquier acuerdo. Formalmente se estableció el principio de que el paquete de cuatro asuntos públicamente difundidos como los sustanciales, a partir del encuentro de Faro: aeropuerto, paso de la verja, pensiones y telecomunicaciones, debían solucionarse en bloque y nada estaría acordado hasta que los cuatro asuntos estuvieran resueltos, según confirmó en repetidas ocasiones el director general de Europa español, José Pons²³.

El asunto de la reparación de los submarinos no tarda en reaparecer oficialmente, y lo hace en el comunicado oficial difundido tras el tercer encuentro, celebrado en Calviá (Isla de Mallorca), los días 10 y 11 de octubre de 2005, en el que se manifiesta que el Gobierno español ha reiterado su deseo de que no vuelvan a repararse “sistemas nucleares de submarinos en Gibraltar” y de que Gran Bretaña formule por escrito una declaración confirmando la del ministro Cook.²⁴

La constatación de que el compromiso sobre las reparaciones de los submarinos nucleares, asunto considerado estratégico para los británicos, fuera imprescindible para avanzar, se deduce claramente de las declaraciones efectuadas por el responsable de la Oficina de Asuntos de Gibraltar del ministerio español de Asuntos Exteriores, Jorge Domecq, quien el 10 de marzo de 2006, en declaraciones a la emisora gibraltareña GBC, señaló que la carta de Straw a Moratinos sobre la reparación de submarinos nucleares en Gibraltar era “el

²⁰ Ver, Romero Bartumeus, Luis: “La escala del “Sceptre”: aviso a navegantes”, *ARI* nº 25/2005, 18 de febrero de 2005, Real Instituto Elcano en www.r-i-elcano.org

²¹ *Area*, 21 de junio de 2006.

²² *Declaración conjunta de prensa de los tres participantes en la segunda reunión, celebrada en Faro (Portugal) los días 8 y 9 de julio, del Foro de Diálogo sobre Gibraltar establecido en Chevening, Kent, el 8 y 9 de diciembre de 2004, entre los gobiernos del Reino Unido, España y Gibraltar.* Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC, 9 de julio de 2005.

²³ *Area*, 4 de junio de 2006.

²⁴ *Reunión del Foro de Diálogo sobre Gibraltar.* Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC, 11 de octubre de 2005, en: <http://edit.mae.es/es/menupp/actualidad/comunicados+dg+com+exterior/comunicado+9.681.htm>



primer resultado concreto del Foro”²⁵. Unas semanas antes, fuentes diplomáticas españolas habían manifestado al corresponsal diplomático del diario *EL PAIS* que la declaración respecto a la reparación de submarinos era considerada imprescindible para el buen fin del Foro²⁶, era un asunto previo, imprescindible para que el resto pudiera acordarse. Así, la cuarta reunión del Foro, celebrada en Chevening, condado de Kent, los días 20 y 21 de febrero, resultó un jarro de agua fría, pese a las expectativas que había despertado.

La inesperada solución del asunto de la reparación de submarinos nucleares se produjo solamente una semana después de esta reunión que toda la prensa de la Comarca española próxima al Peñón, que sigue con minuciosidad el proceso, calificó de fracaso. Una carta del titular del Foreign Office, Jack Straw, con fecha 27 de febrero de 2006²⁷, al ministro español de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, fue el modo empleado para desatascar la situación. En ella, básicamente, se cumple el requisito solicitado repetidas veces por el Gobierno español: poner por escrito la expresión manifestada verbalmente en su momento por Cook a Piqué de que la reparación de elementos nucleares del *Tireless* durante un año (mayo de 2000 a mayo de 2001), en Gibraltar, fue un hecho “excepcional”.

Miguel Ángel Moratinos responde a su colega británico el 8 de marzo²⁸ agradeciendo dicho reconocimiento y mostrando igualmente su satisfacción por la afirmación de Straw de que no existen en Gibraltar instalaciones permanentes para reparaciones mayores de los sistemas nucleares de los submarinos. Dicha ausencia no impidió, sin embargo, la ubicación temporal de las mismas y la recalificación del puerto gibraltareño para poder llevar a cabo la reparación de los sistemas nucleares del *Tireless* en 2001.

La carta de Straw, por otro lado, manifiesta muchas más cosas que la expresión solicitada por Moratinos. El ministro de Exteriores británico aprovecha para reafirmar la importancia que le otorga a la fuerza nuclear británica de submarinos, no solamente para el Reino Unido, sino para la OTAN. Straw le dice a Moratinos:

Todos los submarinos británicos están declarados a la OTAN y sus despliegues se realizan en apoyo de ese compromiso. La flexibilidad para su despliegue alrededor del mundo es fundamental para nuestro cometido defensivo en el seno de la OTAN, así como para nuestra propia defensa, y por lo tanto, sirve a los intereses defensivos de nuestros dos países. La base naval de Gibraltar desempeña un importante papel de apoyo a la capacidad global de la flota de submarinos de la Royal Navy.

La referencia argumentada de la importancia de Gibraltar para la Royal Navy supone una declaración de intenciones sobre el futuro de dichas instalaciones y una clara manifestación de oposición a que sufran cambio alguno. Nada nuevo si se consideran las constantes declaraciones al respecto que se efectúan en la Cámara de los Comunes o a los medios de comunicación por parte de los responsables del MOD, aunque sí que resulta relevante al ser el titular del Foreign Office quien se lo comunica por escrito a su homólogo español.

José Pons, director general de Política Exterior para Europa y América del Norte, el representante español en las reuniones tripartitas del Foro, señaló durante una conferencia

²⁵ *Area*, 11 de marzo de 2006.

²⁶ *El País*, 18 de febrero de 2006.

²⁷ Los textos en inglés y español de esta carta se pueden consultar en, <http://edit.mae.es/NR/rdonlyres/104D26B8-4B9B-4FDF-B30D-51F6AAEF933A/0/CartaJackStraw.doc> y <http://edit.mae.es/NR/rdonlyres/D1227158-5D89-4528-A0BB-F8908312E67B/0/TraduccionCartaStraw.rtf>

²⁸ La carta de Moratinos se puede consultar en, <http://www.mae.es/NR/rdonlyres/03840A46-E0C5-4010-8077-EC41D54BB310/0/Carta8marzo.rtf>



pronunciada en Algeciras en octubre de 2005, que además de haber puesto sobre la mesa el asunto de las reparaciones de submarinos nucleares en Gibraltar, se había solicitado también el compromiso de que cualquier escala “se efectuaría con todas las garantías”²⁹. En la carta de Straw, igualmente, se da cumplida respuesta a esta demanda. Es más, éste es el apartado al que la carta le dedica la mayor parte de su extensión. Tras señalar que España “siempre dispondrá de la debida comunicación relativa a los movimientos de los submarinos del Reino Unido en la zona de Gibraltar”, le recuerda que “tales movimientos son y seguirán siendo notificados a través de los canales establecidos en la OTAN a los que España (y otros miembros de la OTAN) tienen acceso privilegiado”.

Sobre la seguridad de las escalas, el titular del Foreign Office señala que su Gobierno ofrece una serie de garantías a los gobiernos anfitriones cuando recala en puertos extranjeros un submarino nuclear, recogidas en un documento denominado “*Statment by the United Kingdom Government on Operation of Nuclear Powered Warships in Foreign Ports*”, copia del cual Straw adjunta a su escrito. Esta declaración no sería aplicable a España, afirma Straw, dado que no es el anfitrión de las escalas en Gibraltar, pero ante las especiales características de este caso y la demanda efectuada, el ministro británico confirma una serie de puntos incluidos en el citado documento, comprometiéndose a llevarlos a cabo. Dichos puntos se resumen en el compromiso de no descargar material nuclear ni residuos durante estas escalas; aplicar en Gibraltar todos los procedimientos de seguridad que sean de aplicación en cualquier puerto del Reino Unido; confirmación de que no se mantienen en el Peñón instalaciones permanentes de reparaciones importantes de sistemas nucleares y la manifestación de que el Reino Unido “sitúa la seguridad de la población local y de la región circundante en el centro de todas sus preocupaciones cuando opera con su fuerza nuclear”. Por ello, se compromete a notificar “de inmediato y trabajar en colaboración con todas las autoridades competentes, en el caso muy improbable de un accidente que afecte al reactor de un navío de guerra que fuera a llevar a cabo una escala en el puerto de Gibraltar”.

En julio de 2006, desbloqueado el asunto de las escalas para reparación de los submarinos británicos, la quinta reunión del Foro Tripartito celebrada en Londres puede anunciar que el siguiente encuentro será a nivel ministerial y, por lo tanto, que el acuerdo está casi listo³⁰. La fecha para la reunión de Moratinos, Hoon y Caruana, que debe difundir el contenido concreto de los acuerdos, se fija para el 18 de septiembre³¹ y será en Córdoba.

Bases aérea y naval, por tanto, dos de los tres elementos fundamentales que conforman la presencia militar británica en el Peñón, han estado presentes y de forma relevante en las reuniones y conversaciones del Foro Tripartito. Ambos, junto con el tercero y no menos relevante, la captación de inteligencia, especialmente significativos por su localización geográfica en pleno estrecho de Gibraltar.

²⁹ *Resumen no oficial de la conferencia de clausura de los Cursos de Otoño de la Universidad de Cádiz en Algeciras*, 28 de octubre de 2005.

³⁰ *Foro de Diálogo Tripartito entre el Reino Unido, España y Gibraltar*. Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC, de 7 de julio de 2006 en <http://www.edit.maec.es/es/menuppal/actualidad/comunicados+dg+com+exterior/com.46.htm>

³¹ *Comunicado Conjunto del Foro de Diálogo Tripartito sobre Gibraltar*. Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC. 25 de julio de 2006 en <http://www.edit.maec.es/es/menuppal/actualidad/comunicados+dg+exterior/com50.htm>



3. Los Acuerdos de Córdoba: 18 de septiembre de 2006

Y llegó, por fin, el esperado día. Pese a que desde julio se había anunciado que las conversaciones estaban listas para que los ministros pudieran comparecer y dar a conocer el resultado de las mismas, el día anterior, el 17 de septiembre, una maratónica reunión de doce horas todavía tuvo que perfilar la redacción de una farragosa declaración conjunta de dieciocho folios, compuesta por un comunicado y dos anexos, a modo de declaraciones: una sobre los pensionistas y otra sobre el aeropuerto³². Todo indica que el asunto del aeropuerto, al que se le dedica prácticamente la mitad del texto difundido, fue el que más tiempo ocupó a las tres delegaciones y el que más problemas generó.

El hecho de que la pista esté construida sobre el istmo no cedido en Utrecht, la no pertenencia de Gibraltar al espacio Schengen al igual que Gran Bretaña y la condición militar del aeródromo, además del elevado grado de suspicacia gibraltareña ante la posibilidad de que un solo agente de seguridad español pudiera desarrollar su actividad en el territorio que consideran suyo, compuso un escenario que hasta el último minuto estuvo sobre la mesa.

De hecho, la solución para la terminal de pasajeros, de nueva construcción junto a la verja, que permitirá en el plazo de dos años el normal funcionamiento del aeropuerto, con entradas a la misma desde ambos lados, ha sido definida por los más benévoloos como fruto de “un esfuerzo imaginativo”³³. La solución estriba en construir parte de la terminal en voladizo sobre territorio de La Línea, en la que se situarán los agentes de seguridad españoles que deben hacer cumplir la normativa y los controles de entrada y salida del territorio Schengen. Estarán dentro de la terminal, pero sobre territorio indiscutiblemente español.

En los más de ocho folios en los que se habla solamente del aeropuerto, hasta en seis ocasiones se pone el énfasis en que se trata de arreglos que afectan exclusivamente al “tráfico aéreo civil”, a “aeronaves civiles” o a “vuelos civiles”. Por si no hubiera quedado claro, en dos ocasiones más se cita textualmente que el de Gibraltar es un “aeródromo militar”, lo que confiere a las autoridades castrenses británicas la posibilidad de aplicar “restricciones de vuelo originadas por el uso militar” de la pista y que podrían llegar a provocar la “suspensión de los entendimientos”. Es decir, los dueños de la pista se reservan la potestad de dejar en suspenso el acuerdo alcanzado entre los tres gobiernos, sin más obligación que comunicarlo a una Comisión Conjunta de Enlace Permanente que se crea con el fin de examinar, “a nivel técnico”, cualquier asunto referido a la puesta en práctica de los “entendimientos”.

Si bien respecto al uso del aeropuerto en su vertiente civil, España se compromete a levantar las restricciones que hasta el momento mantenía sobre el mismo y a solicitar a la Unión Europea que haga lo propio con la suspensión “que pesa sobre el aeropuerto de Gibraltar en relación con todas las medidas de la UE en materia de aviación”; precisamente porque todas las disposiciones se refieren reiteradamente al uso civil del mismo, hay que deducir que se mantienen –de momento- sin cambio alguno, las restricciones españolas sobre algunos vuelos militares. En concreto, España sigue restringiendo el uso de su espacio aéreo a

³² Ver, *Comunicado de la reunión ministerial del Foro de Diálogo sobre Gibraltar* en <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/071AC628-2B69-4E5-8FD5-026E40EAB17/0/comunicadoministerialfinalespañol.doc> ; Ver, *Declaración ministerial sobre pensiones* en <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/538B426A-7661-4B22-95D1-85AB6E4C6278/0/declaraciónpensionistasfinalespañol.doc> ; Ver, *Declaración ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar* en <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/36518CB5-53DF-4EFD-A40B-DFC356595A69/0/declaraciónaeropuertofinalespañol.doc>

³³ “Giro en Gibraltar”, *El País*, 19 de septiembre de 2006.



las aeronaves militares que, sin participar en ejercicios de la OTAN, pretendan aterrizar en Gibraltar o programen vuelos con origen en la pista gibraltareña.

El gran espacio dedicado en los textos difundidos, las muchas horas de negociaciones empleadas y los continuos retrasos sufridos en los meses anteriores debido a las condiciones impuestas por los responsables militares británicos, hacen prever que el del aeropuerto va a ser el elemento más complejo de aplicar de estos acuerdos. La auténtica “madre del cordero”, como lo definió en su editorial uno de los periódicos del Campo de Gibraltar³⁴ al día siguiente de la reunión de Córdoba.

4. La presencia militar británica y norteamericana

Pero si algo ha caracterizado durante los últimos años al Estrecho ha sido que los sucesivos cambios en el escenario internacional no han supuesto una merma de su importancia geoestratégica, antes al contrario, como las autoridades británicas no se cansan de repetir y a las que recientemente se han unido las norteamericanas³⁵. Un dato añadido son las constantes visitas que los más altos mandos militares británicos suelen realizar al Peñón. Desde marzo de 2005 hasta julio de 2006, por ejemplo, seis altos mandos han visitado Gibraltar. Tres veces el Jefe de Operaciones Conjuntas de las Fuerzas Armadas (marzo y abril de 2005 y abril de 2006), no en balde Gibraltar es una base en la que existe un mando conjunto; una vez el 2º jefe del Estado Mayor de la Defensa (noviembre de 2005), una vez el Jefe del Mando Terrestre (febrero de 2006) y una vez el segundo Jefe de Operaciones Conjuntas de las Fuerzas Armadas (julio de 2006). Pese a ello, el peso numérico de las fuerzas armadas británicas asentadas en Gibraltar es realmente reducido.

La desaparición del submando aliado de cuarto nivel ubicado en Gibraltar (GIBMED), con motivo de la renovación que sufrió toda la estructura militar aliada, coincidiendo con la plena integración española a la OTAN en 1999 y el más reciente cierre y posterior desmantelamiento de la Terminal terrestre de comunicaciones por satélite de la Alianza, el 1º de enero de 2004, dentro de un proceso general de modernización de sus capacidades, son solamente dos de los elementos que han tenido incluso repercusión en la disminución del rango de quien ostenta el mando de las fuerzas armadas británicas en el Peñón (subordinado al gobernador), el *Commander British Forces (CBF)*, que de un vicealmirante hace diez años ha pasado a un comodoro³⁶ en la actualidad. De él dependen los efectivos de los tres ejércitos presentes en Gibraltar.

Igualmente, el gobernador del Peñón, representante de la Reina en Gibraltar y teórica máxima autoridad política –y también castrense– dejó de ser un militar de la máxima

³⁴ “Jornada histórica para Gibraltar”, *El Faro*, 19 de septiembre de 2006.

³⁵ Adam Ingram, ministro para las Fuerzas Armadas del MOD, señaló en enero de 2004 en el Parlamento británico que el Peñón sigue siendo “un punto clave en términos militares y estratégicos”, anunciando además un incremento de inversiones con destino a la base gibraltareña en los años siguientes. Ver *Area*, 24 de enero de 2004. Donald Rumsfeld, secretario de Defensa norteamericano, mantuvo en febrero de 2006, en Argel, una reunión con responsables antiterroristas y de servicios de inteligencia de trece países africanos, con quienes analizó la seguridad en el Mediterráneo Occidental. Previamente realizó una gira por los países del Magreb y en declaraciones al diario marroquí *Le Matin*, afirmó que garantizar la seguridad del estrecho de Gibraltar, y otras vías marítimas, resulta “vital” para la estabilidad y seguridad en el mundo. Ver despacho de la agencia *Europa Press*, fechado en Rabat, el 13 de febrero de 2006.

³⁶ La graduación de Comodoro, inexistente en la Armada española, se sitúa en un lugar intermedio entre el Capitán de Navío y el Contralmirante.



graduación a partir de febrero de 1997 y desde entonces tres gobernadores civiles se han sucedido en el cargo. Desde el mes de septiembre de 2006, de nuevo un militar ha vuelto a ocupar dicho cargo³⁷. Las autoridades del Peñón manifestaron en su momento su malestar por la ruptura de la tradición de que fueran militares de los tres ejércitos quienes se turnaran en dicha representación, dado que podía interpretarse como una pérdida de consideración por parte de la metrópoli. Ninguna explicación oficial se ha hecho pública para justificar este nuevo cambio.

La presencia de efectivos militares británicos en Gibraltar ha ido decreciendo sustancialmente, hasta llegar a menos de medio millar en la actualidad, según cifras aportadas por el Parlamento británico³⁸. El último batallón residente británico del Ejército de Tierra se retiró en marzo de 1991. En la actualidad, solamente el *Royal Gibraltar Regiment*, compuesto en su mayoría por soldados gibraltareños y la mayoría a tiempo parcial, tiene guarnición en el Peñón. Su entidad, sin embargo, no alcanza ni siquiera a la de un batallón de infantería, aunque recientemente se ha anunciado un ligero incremento de sus componentes³⁹. Lo manda un teniente coronel del Ejército británico, que suele ser también gibraltareño. De la presencia naval, resta el denominado *Gibraltar Squadron*, dotado con dos patrulleras de 16 metros y tres semirígidas (RIBs) de 6,5 metros, al mando de un *Lieutenant Commander* (capitán de corbeta). La reducción de efectivos militares supuso en su momento una pérdida de ingresos para la economía gibraltareña sumamente importante, dado que el cheque militar equivalía en 1980 al 80 por ciento de su PIB, habiendo reducido su importancia en la actualidad hasta solamente un 10 por ciento (quizás menos), según el propio ministro principal⁴⁰.

De todas formas, de los tres gobernadores civiles que ha tenido Gibraltar, dos han sido relevantes altos funcionarios, con elevadas responsabilidades antes de ocupar este destino. El primero, Sir Richard Luce, había sido número dos del Foreign Office y tras cumplir su mandato en Gibraltar fue nombrado Lord Chamberlain de la Reina. El tercero, Sir Francis Richards, había ocupado hasta muy poco antes de tomar posesión, nada menos que la dirección del GCHQ⁴¹, la agencia británica de inteligencia de señales, equivalente y socia en el acuerdo USA-UK de la NSA norteamericana.

Pero Gibraltar, por su situación geográfica y dadas las facilidades que otorgan los británicos, es igualmente una base utilizada frecuentemente por las fuerzas navales norteamericanas (US Navy). Sus submarinos nucleares de patrulla, al igual que sus buques de superficie que entran y salen del Mediterráneo, recalcan frecuentemente en el Peñón, gozando de las mismas ventajas y atenciones que los buques británicos. De hecho, un capitán de fragata de la US Navy ha estado destinado permanentemente en Gibraltar bajo el acrónimo USNLO (*United State Navy Liaison Officer*), como oficial de enlace, dedicado también a

³⁷ El 13 de junio, el Foreign Office anunció formalmente que el nuevo Gobernador de Gibraltar a partir de septiembre, sería el teniente general de los Royal Marines Sir Robert Fulton, que de 1998 a 2001 fue Comandante General de dicho Cuerpo y desde junio de 2003 Deputy Chief of the Defence Staff (for Equipment Capability). Ver, *New Governor of Gibraltar appointed*. Comunicado del FCO, del 13/06/06.

³⁸ El *Gibraltar. Eleventh Report of Session 2001-02*, de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, publicado el 7 de noviembre de 2002, señala en su punto 125, referido a cuestiones de Defensa: "Alrededor de 440 militares británicos tienen su base en Gibraltar" en www.parliament.uk/commons/selcom/fachome.htm

³⁹ *Area*, 8 de noviembre de 2005 / El jefe del *Royal Gibraltar Regiment*, teniente coronel John Pérez, ha cifrado en cuarenta y cinco el número de soldados en que se va a incrementar en breve su dotación. Igualmente, señaló que en la actualidad el RGR trabaja con dos compañías, "pero para abril de 2007 seremos tres". Ver, *E IFaro*, 24 de julio de 2006.

⁴⁰ *Comunicación Empresarial* en www.comunicacionempresarial.net/entrevista.php?id=366.

⁴¹ Government Communications Headquarters (Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno)



atender el material que produce el MDC (*Maritime Data Center*) que se ocupa fundamentalmente de las escuchas submarinas mediante sensores activos y pasivos desplegados por el fondo del Estrecho y que se controlan desde el citado centro gibraltareño, en Rosa Bay⁴².

Para un observador especialmente moderado en sus juicios como el director del único diario existente en el Peñón, Dominique Searle, cuyo periódico ostenta el título de más veterano de todo el continente europeo, el *Gibraltar Chronicle*, no hay que infravalorar la presencia norteamericana en Gibraltar y en ella puede estar la clave de muchas decisiones. En diciembre de 2004, en una larga entrevista concedida a un periódico gaditano, señalaba:

Los americanos tienen una base aquí. Creo que Gibraltar es incluso más crucial para ellos que para los ingleses. La importancia de Gibraltar siempre ha sido el control de submarinos, el punto de inteligencia y su posición entre el Atlántico y el Mediterráneo. Mientras en Cádiz y en Andalucía haya más sentimiento antiamericano, más sube la importancia de Gibraltar⁴³.

El Peñón sigue siendo, sobre todo para la Royal Navy, una base logística de primer orden. Lo que se demuestra con el incremento evidente de escalas cada vez que surge una crisis internacional. La reducción del peso cuantitativo de las fuerzas armadas británicas en Gibraltar, como hemos visto antes, se ha visto compensada, primero, por la tecnología y, segundo, por una nueva concepción del despliegue que facilita la utilidad de la base aeronaval. La seguridad que ofrece a la totalidad del despliegue británico saber que al otro lado de la verja cuenta con un aliado ha favorecido que pueda seguir manteniendo la operatividad de sus más importantes instalaciones con mucho menos personal y a un menor coste.

5. El Estrecho, al margen de Gibraltar

Pero el Estrecho cuenta con vida propia al margen del Peñón. Su importancia trasciende la presencia británica en la zona, sobre todo desde que el país que domina toda la franja norte y cuenta además con enclaves en su fachada sur, es decir, España, decidió invertir fundamentalmente en tecnología para que su presencia comenzara a ser efectiva. Lo que se comenzó a diseñar y realizar en la década de los años ochenta del siglo pasado⁴⁴, rinde sus más trascendentales y efectivos frutos en la década de los noventa del siglo pasado y primeros años del nuevo siglo.

Un primer avance de por donde podían ir las cosas en el futuro se produjo en 1991, cuando Irak invade Kuwait y la comunidad internacional, con el aval de Naciones Unidas, se dispone a repeler militarmente dicha ocupación. El Estrecho se convierte, de la noche a la mañana, en paso obligado de buena parte del material bélico que ha de llegar a la zona de operaciones. Las fuerzas armadas españolas, como parte de su contribución a dicho despliegue, ponen en marcha distintas operaciones de control y protección de los buques que

⁴² Aladar Nasser ha sido el último USNLO que ha ejercido esa función en Gibraltar, hasta junio de 2006, dado que con su pase a la reserva, la marina norteamericana ha decidido suprimir dicho destino y que un oficial destinado en Nápoles asuma sus cometidos. A su despedida en Gibraltar asistió el vicealmirante John Stufflebeem, comandante en jefe de la VI Flota norteamericana. *Europa Sur* y *El Faro*, 2 de junio de 2006.

⁴³ *La Voz de Cádiz*, 30 de diciembre de 2004.

⁴⁴ Para un detallado recorrido por la evolución, en las dos últimas décadas, de los sistemas de control españoles en el Estrecho, ver: Romero Bartumeus, Luis (2003): *El Estrecho en la política de seguridad española del siglo XX*, op. cit., pp.350-52



deben atravesar el Estrecho camino del Canal de Suez⁴⁵. Incluso el puerto Bahía de Algeciras es utilizado como escala intermedia de trasbordo de material militar estadounidense que, tras ser desembarcado en contenedores⁴⁶, llega a Rota por carretera para embarcar de nuevo con destino a la zona de operaciones.

Es en 2003, sin embargo, cuando se va a producir un salto cualitativo en cuanto al control del Estrecho por parte de las fuerzas armadas españolas en beneficio de sus aliados, fundamentalmente los norteamericanos. La invasión de Irak por Estados Unidos de nuevo pone sobre la mesa la relevancia de este paso angosto para buena parte de los pertrechos de guerra necesarios. Pero tras el 11-S, todo había cambiado. Ya no era una amenaza puramente convencional la que había que prevenir, como en 1991. Las precauciones en una zona tan sumamente transitada⁴⁷ y de tan reducidas dimensiones (14 kilómetros en la parte más estrecha), debían ser mucho más estrictas. La Operación *Active Endeavour* (Esfuerzo Activo), que la OTAN había puesto en marcha en el Mediterráneo para disuadir cualquier acción hostil en la zona oriental de dicho mar, se va a trasladar al Estrecho.

El origen de este temor a ser atacados a su paso por el estrecho de Gibraltar surge de varios informes de inteligencia que alertan sobre la posibilidad de ataques terroristas contra buques que atraviesen pasos estrechos⁴⁸ y, más concretamente, de la detención en Marruecos, en mayo de 2002, de una supuesta célula terrorista que presuntamente tenía entre sus planes atacar buques de Estados Unidos y británicos a su paso por el Estrecho⁴⁹. Precedentes de cómo los terroristas podían llevar a cabo sus propósitos en el mar existían desde que en octubre de 2000 el destructor norteamericano *USS Cole* había asido objeto de un ataque con una lancha cargada de explosivos en el puerto de Aden (Yemen). El petrolero francés *Limburg*, cargado con 54.000 toneladas de crudo, había corrido igual suerte en julio de 2002 cuando, también en la costa yemení, se disponía a entrar en el puerto de Al Mokallah.

Aunque la información oficial difundida por el Gobierno marroquí, semanas después de las detenciones antes mencionadas, fue puesta en duda, sobre todo porque afirmaba que los supuestos terroristas pensaban lanzar sus lanchas cargadas de explosivos desde Ceuta y Melilla, ciudades mucho más vigiladas que las cercanas costas marroquíes, lo cierto es que en diciembre el Consejo Atlántico encarga los preceptivos informes para extender al Mediterráneo occidental la operación ya en marcha en el otro extremo. El 3 de marzo de 2003 es cuando el máximo órgano de decisión política de la Alianza adopta el acuerdo de aplicar al Estrecho ese control.

⁴⁵ Ibid., p. 243.

⁴⁶ El Puerto Bahía de Algeciras era en esas fechas, y sigue siendo en la actualidad, el primer puerto del Mediterráneo en tráfico de contenedores (3,17 millones de TEUs, en 2005) y cuenta con una de las infraestructuras más completas para la carga y descarga de los mismos. La compañía norteamericana *Sea Land*, una de las grandes en esos años en estos tráficos a nivel mundial, contaba en este puerto con una de sus más importantes terminales en el Sur de Europa. Años después, esta compañía sería absorbida por la danesa Maersk, también posicionada de forma muy relevante en la Bahía de Algeciras.

⁴⁷ El Centro de Coordinación y Salvamento de Tarifa, conocido internacionalmente por la voz radio "Tarifa-Tráfico", al que están obligados a reportarse todos los buques que atraviesan el Estrecho, por decisión de la Organización Marítima Internacional, contabilizó en 2005 el paso de 94.157 buques, sin contar pesqueros ni deportivos.

⁴⁸ Cesaretti, Roberto: "Lucha contra el terrorismo en el Mediterráneo". *Revista de la NATO* (Otoño de 2005).

⁴⁹ "Marruecos desmantela un grupo de Al Qaeda que planeaba atentados en el Estrecho". Despacho de la agencia *EFE*, fechado en Rabat, el 11 de junio de 2002. También, "España fue avisada de posibles ataques de Al Qaeda en el Estrecho", en *El País*, 12 de junio de 2002.



Pero antes de que se adopte esa decisión aliada, desde el 9 de febrero funciona una operación de carácter bilateral España-USA, a petición norteamericana, para dar seguridad a su paso por el Estrecho a los buques mercantes fletados por las fuerzas armadas norteamericanas para el transporte de material militar. Se pone en marcha así la operación *Strog Escort*, cuya misión consiste en proporcionar escolta y protección a los buques aliados no combatientes a su paso por el Estrecho contra posibles ataques terroristas⁵⁰.

La decisión norteamericana de solicitar a las fuerzas armadas españolas su colaboración para hacer efectivo este control, en detrimento de las fuerzas y medios británicos presentes en Gibraltar, puede llevarse a cabo dada la multiplicación de medios que desde hacía al menos un par de décadas España estaba acumulando en la zona del Estrecho para asegurar su control. Sin embargo políticamente resulta relevante, para entender la asunción por parte española de esta misión en el Estrecho, la identificación del Gobierno español de la época con la estrategia norteamericana respecto a Irak.

De todas formas, es un hecho que en el Estrecho convergen, al menos, cuatro sistemas de control españoles que en ocasiones son redundantes en sus acciones, pero que sirven a finalidades distintas. Pese a responder a organismos y autoridades diferentes, llegado el caso, como por ejemplo los anuales ejercicios que se realizan en el Estrecho auspiciados por la Armada Española conocidos como “Tapón” o más recientemente rebautizados como “Neo Tapón”⁵¹, todas las fuerzas y organismos que intervienen se ponen a disposición del Almirante de la Flota, que es el responsable de dirigir dichos ejercicios.

Los cuatro sistemas mencionados que actúan en permanencia en la zona más angosta del Estrecho, son: el Mando de Artillería de Costa (MACTA) del Ejército de Tierra; el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) de la Guardia Civil; el Centro de Coordinación y Salvamento de Tarifa, perteneciente a la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) y las estaciones terrestres integradas en el dispositivo del “Sistema Santiago” (inteligencia de señales ó SIGINT) desplegadas a ambos lados del Estrecho por el Estado Mayor de la Defensa, cuyos efectivos se han integrado recientemente en el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS).

Cada uno de estos organismos, con sus respectivos sistemas⁵², trabaja cotidianamente para alcanzar objetivos distintos, como hemos dicho, pero a todos ellos les une la función de mantener un alto grado de información sobre los tráfico del Estrecho que facilite el mantenimiento de la seguridad y el control de este paso. Desde el punto de vista de las operaciones militares, cuando se desarrollan ejercicios, la coordinación de todos ellos le corresponde al Centro de Operaciones del MACTA que, a su vez, tiene dependencia operativa del Centro de Operaciones Navales de la Flota (CONFLOT), ubicado en Rota. Se trata de la única unidad del Ejército de Tierra cuyo control operativo es asumido por la Armada.

El 10 de marzo, la misión que durante un mes ha sido bilateral es asumida por la Alianza, al ampliar la *Active Endeavour* al Estrecho⁵³, por lo que *Strog Escort* pasa a formar parte de la

⁵⁰ *Memoria de la VII Legislatura (2000-2004)*. Madrid, Ministerio de Defensa. pp. 285-6.

⁵¹ El prefijo “Neo” es utilizado por la OTAN para definir cualquier operación que incluye la evacuación de personal no combatiente de una zona de conflicto.

⁵² Los cuatro organismos mencionados cuentan con sistemas optrónicos de gran capacidad, además de sistemas electrónicos de captación y seguimiento. Los del SIVE, en concreto, son enormemente sensibles, dado que su finalidad primordial es la de localizar y seguir desde su salida de las costas marroquíes las pequeñas embarcaciones (pateras o neumáticas) utilizadas para el tráfico de estupefacientes o de seres humanos.

⁵³ AFSOUTH Press Release, 11 de marzo de 2003.



anterior, bajo la denominación *Active Endeavour Rev 1*. Un contralmirante español, Manuel Otero Peñuelas, que manda en esos momentos STANAVFORLANT⁵⁴, asume el mando de la nueva operación, subordinado al comandante de las fuerzas navales aliadas del Sur de Europa, con sede en Nápoles. El relevo del mando de esta fuerza aliada, previsto con antelación y que iba a recaer en un oficial británico, provoca que las autoridades españolas maniobren para que eso no se produzca⁵⁵, dado que para el Gobierno español resultaba inaceptable que una operación de control del Estrecho recayera en un mando británico, mientras prosiga la presencia del Reino Unido en Gibraltar.

El objetivo político se consigue. El control operativo de la misión es asumido por la Armada española, con la intervención de fuerzas navales de diez países, todos miembros de la OTAN⁵⁶. En la zona más peligrosa, es el MACTA quien asume el cometido de mantener actualizada la situación de los buques que navegan por el Estrecho, proceder a su identificación y proporcionar la información precisa a CONFLOT y al buque que actúa en cada caso como mando de escoltas. En esta operación el COMACTA realiza efectivamente la coordinación de todos los demás sistemas antes mencionados actuantes en el Estrecho.

Durante más de un año, las secciones de Operaciones e Inteligencia del Estado Mayor del MACTA se mantuvieron activadas de forma permanente durante todas las horas diurnas, dado que solamente con luz solar se programaban pasos que requirieran escolta. Igualmente, sus sistemas optrónicos y electrónicos son puestos al servicio de la operación⁵⁷. Los convoyes se organizaban en zonas previamente convenidas, alejadas de la zona más estrecha. Allí se agrupan los buques de transporte a la espera de la llegada de los escoltas (generalmente dos) y de la señal del COMACTA que les anuncia “Estrecho claro”. La operación se realiza tanto en sentido Oeste-Este, como a la inversa. La protección física se complementa con la prohibición de sobrevuelo a baja cota del Estrecho mientras dure la operación de escolta y la obligación de respetar un resguardo mínimo de 500 yardas alrededor de los buques convoyados, así como mantener la escucha en el canal 16 de VHF. El comandante militar naval de Algeciras difundió un aviso en los primeros meses de 2003 en el que se informaba que “cualquier buque que se aproxime a la formación militar sin establecer comunicación (previa), se le puede considerar que tiene intenciones potencialmente hostiles”. Las lecciones aprendidas en Yemen estaban muy presentes.

Desde el 9 de febrero de 2003 a finales de mayo de 2004, se escoltaron 543 cargueros, interviniendo algo más de medio centenar de escoltas de las Armadas de España, Estados Unidos, Italia, Reino Unido, Portugal, Dinamarca, Noruega, Turquía, Holanda y Alemania. España, con 19, y Estados Unidos y Alemania, con nueve cada uno, fueron los países que más navíos pusieron a disposición de la operación. Desactivada la operación de escolta en el Estrecho a finales de mayo de 2004, ésta puede ser reactivada a petición en cualquier momento⁵⁸, según manifestó el vicealmirante Roberto Cesaretti, comandante en jefe de la

⁵⁴ Fuerza Naval Permanente del Atlántico.

⁵⁵ *El País*, 14 de marzo de 2003.

⁵⁶ En la *Memoria de la VII Legislatura...*, *op. cit.*, p. 286, se afirma: “A petición de la OTAN, España designó a un Capitán de Navío con su Plana Mayor, para mandar las unidades implicadas (navales y aéreas) en la operación. Todos los medios restantes, incluyendo los del Mando de Artillería de Costa (MACTA) del Ejército de Tierra, seguirían siendo coordinados por el ALFLOT”.

⁵⁷ Para la operación *Strog Escort/Active Endeavour Rev 1*, el MACTA activa, además de su Centro de Operaciones (COMACTA), cuatro COACTASs (Centros de Operaciones de Grupo), cuatro radares de exploración, tres POVILs (Puestos de Observación de Vigilancia Ligeros) y tres POMOs (Puestos de Observación Móviles).

⁵⁸ Cesaretti, *op. cit.*



operación *Active Endeavour*. De hecho, desde finales de mayo de 2004 hasta finales del año 2005 se han producido once escoltas más en el Estrecho.

6. Intereses vitales para España en el Estrecho

Al margen de la trascendencia que para Gran Bretaña tenga Gibraltar en su despliegue estratégico y la relevancia que para Estados Unidos pueda tener mantener un control efectivo de su ruta más corta al Golfo Pérsico, puede considerarse que para España resulta de vital importancia para su propia supervivencia como sociedad moderna, mantener abierto y seguro el estrecho de Gibraltar, dado el volumen de mercancías con destino a la Península que atraviesa este paso. Los puertos más importantes del sistema portuario español se encuentran en la cuenca mediterránea⁵⁹ y, por lo tanto, referenciados en muchos de sus tráficos al Estrecho. Por mar, España recibe el 82 por ciento de sus importaciones⁶⁰.

Para España, dada su situación geográfica, Gibraltar solamente tiene relevancia por estar en manos de otra potencia, no por sí mismo. El territorio nacional aporta suficientes lugares mucho más adecuados para llevar a cabo acciones o desarrollar actividades de relevancia estratégica que Gibraltar. Lo trascendental es el Estrecho, no Gibraltar, salvo por la circunstancia concreta de su ocupación por una potencia ajena. Además, en la misma angostura del Estrecho se encuentra el principal puerto español por volumen total de mercancías movidas, el Puerto Bahía de Algeciras⁶¹. Este puerto era el único que aparecía en la lista inicial de veinte puertos de todo el mundo, elaborada por el Servicio de Aduanas norteamericano, para integrarse en la Iniciativa de Seguridad de Contenedores (CSI), que pretende facilitar la detección temprana de amenazas a la seguridad norteamericana mediante el intento de introducción por vía marítima de armas de destrucción masiva. Para ello, las autoridades de Washington han facilitado de forma provisional, hasta la adquisición de uno definitivo por el puerto español, de un escáner para el control de los contenedores con destino a puertos norteamericanos. La adhesión de España a esta iniciativa se produjo el 8 de enero de 2003. Igualmente, el puerto Bahía de Algeciras ha sido el primero de los españoles que se ha adherido a la Iniciativa “Megaports”, promovida por el Departamento de Energía estadounidense, para el control específico de elementos radioactivos transportados de forma ilegal en el interior de contenedores. Los sensores, en forma de arco, se distribuyen en distintos lugares de las terminales algecireñas⁶². El funcionamiento de ambos sistemas corre a cargo de funcionarios de Aduanas y agentes de la Guardia Civil españoles, además de por

⁵⁹ De los cinco primeros puertos del sistema portuario español, cuatro se encuentran en el Mediterráneo: Bahía de Algeciras, Barcelona, Valencia, (Bilbao) y Tarragona, por este orden, según los datos del ejercicio 2005. Ver, *Puertos*, Nº 130 (enero de 2006).

⁶⁰ Estrada Llaquet, José Luis (1999): “El modelo español: el nuevo marco estratégico del sistema portuario de titularidad estatal”, en *Libro de ponencias. VIII Congreso de Tráfico Marítimo y Manipulación Portuaria*. Madrid, Fundación Portuaria, pp. 135-162.

⁶¹ En 2005, el Puerto Bahía de Algeciras movió 68,3 millones de toneladas de mercancías y 3,17 millones de TEUs (medida estandar de contenedores de seis metros). Sólo este puerto absorbe más del 15 por ciento del total de movimientos del Sistema Portuario español.

⁶² El 28 de junio de 2006, la Jefa de la Segunda Línea de Defensa del Departamento de Energía de los EE.UU., Tracy Austin, entregó a las autoridades aduaneras españolas en el puerto Bahía de Algeciras, los equipos de detección radiactiva, en virtud del “Memorando de entendimiento sobre cooperación para la prevención del tráfico ilícito de material nuclear y de otro material radiactivo”, firmado en diciembre de 2004 entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria española y el Departamento de Energía estadounidense. Este puerto se convirtió así en el sexto del mundo en adherirse efectivamente a esta Iniciativa.



agentes de Aduanas norteamericanos, destinados especialmente para esta función en el puerto Bahía de Algeciras.

También en la Bahía de Algeciras se ubica la refinería de petróleo con mayor capacidad de refino de toda España, la *Refinería Gibraltar-San Roque*, de la petrolera Cepsa, que a su vez cuenta con una de las reservas estratégicas de crudo y derivados más importantes del país⁶³. De dicha refinería nace, también, el oleoducto que pasando por las instalaciones de almacenamiento sitas en la base aeronaval de Rota, atraviesa la Península pasando por Torrejón hasta llegar a Zaragoza. La refinería forma parte del segundo complejo industrial más importante de España (después del de Tarragona), con unos ingresos por explotación que superan los 8.000 millones de euros⁶⁴.

Además, la supervivencia de las dos ciudades españolas del norte de África, Ceuta y Melilla, dependen de un seguro y constante enlace marítimo con la Península, a través del Estrecho.

Conclusiones

Las negociaciones que durante los dos últimos años han mantenido los gobiernos español, británico y gibraltareño, en el marco del Foro de Diálogo sobre Gibraltar, y que de momento concluyeron con los acuerdos del 18 de septiembre en Córdoba, tenían como objetivo concertar la solución de determinadas cuestiones pendientes, en beneficio de las poblaciones de ambos lados de la verja.

Nada hacía prever que esos asuntos, cuatro en concreto, fueran a afectar intereses considerados vitales o estratégicos de ninguna de las partes. Pero nada de lo que suceda alrededor o en las proximidades del estrecho de Gibraltar se salva de que alguna de las potencias en presencia lo considere trascendente para sus intereses. Así, primero España introdujo un asunto sobrevenido, acogiéndose al formato de agenda abierta del Foro, el de la reparación de elementos nucleares de los submarinos que realizan escalas en el Peñón. Más adelante, cuando el asunto del aeropuerto se presumía encauzado, los estamentos militares británicos adujeron de forma bien visible que se estaba tratando sobre unas instalaciones que les pertenecían y que, además, aspiraban a conservar en las mismas condiciones que hasta el momento.

La introducción de elementos de clara trascendencia estratégica afectó a las negociaciones que, al final, han tenido que asumir la solución de los problemas planteados antes de poder concluir las satisfactoriamente para todos.

Pero la implicación de intereses estratégicos en cuanto se refiere a Gibraltar viene determinada por el Estrecho: por el deseo británico de permanecer en él y por la relevancia que para España tiene el estar situado en su ribera norte. La cercanía al continente africano, el paso de cien mil buques mercantes al año por sus aguas y la permanente vinculación de

⁶³ La Refinería "Gibraltar-San Roque", de Cepsa, tiene una capacidad de refino anual de 12 millones de toneladas de crudo. En 2005, el 20 por ciento de toda la producción nacional de derivados del petróleo salió de estas instalaciones. Ver, Romero Bartumeus, Luis: "La relevancia estratégica de la Refinería Gibraltar", *Entre vecinos*. Nº 5 (febrero/marzo 2006).

⁶⁴ *Información Económico-Social 2005*. Asociación de Grandes Industrias del Campo de Gibraltar.



nuestra economía a dicho tránsito, le confieren a la vista de cualquiera una relevancia estratégica de primer orden.

Precisamente por esa trascendencia, Gran Bretaña mantiene su interés por permanecer en Gibraltar con una base aeronaval en permanente estado de uso. Por eso también España ha estado invirtiendo en esta zona, desde la década de los años 80 del siglo pasado, importantes recursos para actualizar y mantener operativos distintos sistemas de información y control. Esto le ha permitido asumir funciones, en beneficio propio y de sus aliados, de considerable relevancia, como consecuencia de las últimas crisis internacionales.

Por eso, al margen de los intereses de nuestros aliados e independiente de la presencia británica en Gibraltar, para España todo lo que tenga que ver con el Estrecho resulta de vital importancia y es una cuestión mucho más que relevante mantener una presencia activa y eficiente en él, de forma que podamos contribuir significativamente a que el tráfico por sus aguas sea seguro y constante, sin amenazas ni obstáculos.



A NEW RUSSIAN DEFENSE DOCTRINE?

Stephen Blank¹

Strategic Studies Institute, U.S. Army War College

Abstract:

In the Tsarist, Soviet, and Russian military tradition, doctrine plays a particularly important role. Doctrine is supposed to represent an official view or views about the character of contemporary war, the threats to Russia, and what policies the government and armed forces will initiate and implement to meet those challenges. Since 2002 President Vladimir Putin has regularly called for and stated that a new doctrine, to meet the challenges of the post September 11 strategic environment will soon appear. However, no such doctrine has yet appeared or is in sight. Coherent planning and policy-making are still bedeviled by multiple threats that haunt senior military leaders. Today, if anything, we see a continuing inclination to turn back the strategic clock towards quasi-Cold war postures and strategies.

Keywords: Russia, military doctrine, armed forces.

Resumen:

En la tradición zarista, soviética y rusa, la doctrina desempeña un papel especialmente importante. La doctrina representa una visión o visiones oficiales acerca del carácter de la guerra contemporánea, las amenazas para Rusia, y las políticas que el gobierno y las fuerzas armadas iniciarán e implementarán para hacer frente a esos desafíos. Desde 2002, el presidente Putin ha declarado que pronto se publicaría una nueva doctrina para afrontar los desafíos del entorno estratégico tras el 11-S. Sin embargo, todavía no ha aparecido tal doctrina ni se conoce cuándo lo hará. La preocupación de la cúpula militar por múltiples amenazas continúa impidiendo una planificación y formulación de políticas coherentes. Hoy, a lo sumo, asistimos a una continua inclinación hacia el retorno a posturas y estrategias casi propias de la Guerra Fría.

Palabras clave: Rusia, doctrina militar, fuerzas armadas.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Stephen Blank is Research Professor of National Security Affairs at the Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. His areas of expertise are security issues in Russia, the Commonwealth of Independent States, and Eastern Europe.

Address: Strategic Studies Institute, United States Army War College, 122 Forbes Avenue, Carlisle, Pennsylvania 17013-5244, USA. *Website:* <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>.

Author's note: The views expressed here do not represent those of the U.S. Army, Defense Department, or the U.S. Government.



Introduction

In the Tsarist, Soviet, and Russian military tradition, doctrine plays a particularly important role. The state's defense or military doctrine possesses a normative and even, often a juridical quality that should be binding on relevant state agencies, or at least so its adherents would like to claim.² Doctrine is supposed to represent an official view or views about the character of contemporary war, the threats to Russia, and what policies the government and armed forces will initiate and implement to meet those challenges. Thus beyond being a normative or at least guiding policy document, defense doctrine should also represent an elite consensus about threats, the character of contemporary war and the policies needed to confront those threats and challenges.

Since 2002 President Vladimir Putin has regularly called for and stated that a new doctrine, to meet the challenges of the post September 11 strategic environment will soon appear. However, no such doctrine has yet appeared or is in sight. In 2003 the Defense Ministry published a kind of white paper that foreign observers then called an Ivanov doctrine after Defense Minister Sergei Ivanov.³ But no Russian authority has followed suit. This document argued that the Russian forces must be ready for every sort of contingency from counterterrorism to large-scale conventional theater war and even nuclear war.⁴ Ivanov and the General Staff also argue that the forces can and must be able to handle two simultaneous regional or local wars.⁵ This guidance also evidently follows Putin's direction that the armed forces must be able to wage any kind of contingency across this spectrum of conflict even though he apparently had ordered a shift in priorities from war against NATO to counter-terrorist and localized actions in 2002-03.⁶

Within this spectrum of conflict, most published official and unofficial writing about the nature of threats to Russia repeatedly states that terrorism is the most immediate and urgent threat to Russia, that Russia has no plans to wage a war with NATO, i.e. a large-scale conventional or even nuclear war, and that Russia sees no visible threat from NATO or of this kind of war on the horizon.⁷ Indeed, Russian officials like Putin and Chief of Staff, Colonel-General Yuri N. Baluyevsky have recently renounced the quest for nuclear and conventional parity with NATO and America, a quest whose abandonment was signified in the Moscow Treaty on Nuclear Weapons in 2002.⁸ Yet the absence of doctrine suggests an ongoing lack of consensus on these issues. And this discord is particularly dangerous at a time when Russian leaders perceive that "there has been a steady trend toward broadening the use of armed forces" and that "conflicts are spreading to larger areas, including the sphere of Russia's

² See Russia's last doctrine of 2000, Moscow, *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye* in Russian, 14 January 2000 (Foreign Broadcast Information Service, Central Eurasia, henceforth FBIS SOV, 14 January 2000).

³ *Aktual'nye Zadachi Razvitiya Vooruzhennykh Sil' Rossiiskoi Federatsii*, Moscow, 2003, at <http://www.mil.ru> (Henceforth *Aktual'nye Zadachi*).

⁴ *Ibid.*

⁵ Address by Defense Minister Sergei Ivanov, "Russia's Armed Forces and Its Geopolitical Priorities," 3 February 2004, at <http://www.polit.ru> (FBIS SOV, 3 February 2004).

⁶ Mansourov, A.Y.: "Russia's 'Cooperative' Challenge to the New Alliance Strategy of the United States of America," *KNDU Review* (Korean National Defense University Review), Vol. X, No. 1 (June 2005), p. 146.

⁷ OSC (US Open source Center) Analysis: *Russia: Focus of Threat Perception Shifts to Peripheral States*, 6 March 2006, at <http://www.opensourcecenter.gov>.

⁸ "Russia Not Set to Fight NATO-Chief of General Staff," *Interfax AVN News Agency Website*, 3 April 2006.



vital interests,” because they may be tempted to follow suit or react forcefully to real or imaginary challenges.”⁹

Indeed, if one looks carefully at Russian procurement policies and exercises, both of which have increased in quantity and intensified in quality under Putin due to economic recovery, we still find that large-scale operations, including first-strike nuclear operations using either ICBM's or tactical (or so called non-strategic) nuclear weapons (TNW) predominate, even when counterinsurgency and counter-terrorist exercises are included. In other words, the military-political establishment, rhetoric to the contrary notwithstanding, still believes that large-scale war, even with NATO or China is a real possibility. Ivanov's speech to the Academy of Military Sciences on January 24, 2004 excoriated the General Staff for insufficient study of contemporary wars and for fixating on Chechnya. Blaming it for this fixation, he said that,

We must admit that as of the present time military science has not defined a clear generalized type of modern war and armed conflict. Therefore the RF Armed Forces and supreme command and control entities must be prepared to participate in any kind of military conflict. Based on this, we have to answer the question of how to make the military command and control system most flexible and most capable of reacting to any threats to Russia's military security that may arise in the modern world.¹⁰

Ivanov had earlier observed that,

Military preparedness, operational planning, and maintenance need to be as flexible as possible because in recent years no single type of armed conflict has dominated. The Russian armed forces will be prepared for regular and anti-guerrilla warfare, the struggle against different types of terrorism, and peacekeeping operations.¹¹

Baluevsky has also since argued that any war, even a localized armed conflict, could lead the world to the brink of global nuclear war, therefore Russian forces must train and be ready for everything.¹² These remarks reflect the continuing preference for major theater and even intercontinental nuclear wars against America and NATO over anti-terrorist missions.

Neither are they alone. In 2003, former Deputy Chief of Staff, General (RET.) V.L. Manilov, then First Deputy Chairman of the Federation Council Defense and Security Committee, told an interviewer that,

Let's take, for example, the possible development of the geopolitical and military-strategic situation around Russia. We don't even have precisely specified definitions of national interests and national security, and there isn't even the methodology itself of coming up with decisions concerning Russia's fate. But without this it's impossible to ensure the country's progressive development. ... It also should be noted that a systems analysis and the monitoring of the geostrategic situation around Russia requires the consolidation of all national resources and the involvement of state and public structures and organizations. At

⁹ “Putin, Ivanov Point to Bigger Policy Role for Military,” *Current Digest of the Post-Soviet Press* (Henceforth CDPP), Vol. LVII, No. 46, 14 December 2005 (Retrieved from Lexis-Nexis); “Chief of General Staff on Changes in Russia's Military Policy,” *RIA Novosti*, 27 January 2006.

¹⁰ Speech by RF Defense Minister S.B. Ivanov at a Session of the Academy of Military Sciences, 24 January 2004, at <http://www.mil.ru>, in Russian (*FBIS SOV*, 24 January 2004).

¹¹ *ITAR-TASS News Agency*, in Russian, 2 October 2003 (Retrieved from Lexis-Nexis).

¹² “Press Conference With First Deputy Chief of the Armed Forces General Staff, Yuri Baluevsky”, 19 February 2004 (Retrieved from Lexis-Nexis).



the same time, one has a clear sense of the shortage of intellectual potential in the centers where this problem should be handled in a qualified manner.¹³

Since Russian planners cannot develop a truly credible hierarchy of threats or adequately define them or Russia's national interests they inevitably see threats everywhere while lacking the conceptual means for categorizing them coherently. Lacking a priority form of war or threat for which they must train, the troops must perform traditional tasks and priority missions like defending Russia's territorial boundaries, i.e. Soviet territorial boundaries, preventing and deterring attacks on Russia, and maintaining strategic stability. They also must participate directly in achieving Russia's economic and political interests and conduct peacetime operations, including UN or CIS sanctioned peace operations. Consequently coherent planning and policy-making are still bedeviled by multiple threats that haunt senior military leaders. In 2003, Baluevsky said that,

In order to conduct joint maneuvers (with NATO-author), you have to determine who your enemy actually is. **We still do not know** (Bold-author) After the Warsaw pact disappeared, there was confusion in the general staffs of the world's armies. But who was the enemy? Well, no enemy emerged. Therefore the first question is: Against whom will we fight? ... But the campaign against terrorism does not require massive armies. And NATO's massive armies have not disappeared at all. No one says "We do not need divisions, we do not need ships, we do not need hundreds of thousands of aircraft and tanks ..." The Russian military are accused of still thinking in World War II categories. Although we, incidentally realized long before the Americans that the mad race to produce thousands and thousands of nuclear warheads should be stopped!¹⁴

Thus the General Staff and for that matter the Ministry have abdicated their critical task of forecasting the nature or character of today's wars.

Today, if anything, we see a continuing inclination to turn back the strategic clock towards quasi-Cold war postures and strategies. Much evidence suggests that various political forces in Russia, particularly in the military community, are urging withdrawal from arms control treaties, not least because of NATO enlargement towards the CIS and U.S. foreign and military policy in those areas. In March, 2005 Ivanov raised the question of withdrawal from the INF Treaty with the Pentagon.¹⁵ Since then Russian general Vladimir Vasilenko has raised it again more recently though it is difficult to see what Russia gains from withdrawal from that treaty.¹⁶ Indeed, withdrawal from the INF treaty makes no sense unless one believes that Russia is threatened by NATO and especially the U.S.' superior conventional military power and cannot meet that threat except by returning to the classical Cold War strategy of holding Europe hostage to nuclear attack to deter Washington and NATO. Apparently at least some of the interest in withdrawing from the INF treaty also stems from the fact that Vasilenko also stated that western missile defenses would determine the nature and number of future Russian missile defense systems even though admittedly it could only defend against a few missiles at a time. Thus he argued that,

Russia should give priority to high-survivable mobile ground and naval missile systems when planning the development of the force in the near and far future. ... The quality of the

¹³ *Krasnaya Zvezda*, in Russian, 7 February 2003 (*FBIS SOV*, 7 February 2003).

¹⁴ *Moskovskiy Komsomolets*, in Russian, 9 January 2003 (*FBIS SOV*, 9 January 2003).

¹⁵ Dinmore, Guy; Sevtopulo, Demetri and Wetzal, Hubert: "Russia Confronted Rumsfeld With Threat to Quit Key Nuclear Treaty," *Financial Times*, 9 March 2005, p. 1.

¹⁶ Sieff, Martin: "Russia Rattles Missile Treaty," *UPI*, 2 March 2006.



strategic nuclear forces of Russia will have to be significantly improved in terms of adding to their capability of penetrating [missile defense] barriers and increasing the survivability of combat elements and enhancing the properties of surveillance and control systems.¹⁷

But then, Russia's government and military are thereby postulating an inherent East-West enmity buttressed by mutual deterrence that makes no sense in today's strategic climate, especially when virtually every Russian military leader proclaims that no plan for war with NATO is under consideration and that the main threat to Russia is terrorism, not NATO and not America.¹⁸ Nonetheless Russian generals do not raise the issue of withdrawal from the INF treaty unless directed to do so. As of 2003 the General Staff made clear its opposition to joint Russian-NATO exercises allegedly on the grounds of NATO enlargement and the improvement of missiles.¹⁹ In fact, the military's enmity to NATO is due to the fact of its existence. As the so called Ivanov doctrine of October, 2003, stated,

Russia ... expects NATO member states to put a complete end to direct and indirect elements of its anti-Russian policy, both from military planning and the from the political declarations of NATO member states. ... Should NATO remain a military alliance with its current offensive military doctrine, a fundamental reassessment of Russia's military planning and arms procurement is needed, including a change in Russia's nuclear strategy.²⁰

Alexander Golts, one of Russia's most prominent defense commentators, observes that the military must continue to have NATO as a 'primordial enemy'. Otherwise their ability to mobilize millions of men and huge amounts of Russian material resources would be exposed as unjustified.²¹ Similarly Western observers have noted the resistance of the military to a genuine military reform, even though the forces are being reorganized.²² The problem here is well known to the Russian military. Genuine reform is a precondition for effective partnership with NATO. Therefore resistance to reform, in particular, democratization of defense policy, inhibits cooperation with NATO and is therefore deliberately created from within the military and political system.²³ Evidently Russian leaders no longer perceive democratization as a mere ritual for the White House, as in the past, but as a threat to the foundations of Russian statehood, including a threat to the structure of the armed forces and its top command organizations.²⁴

¹⁷ *Interfax*, 27 February 2006.

¹⁸ Smith, *op. cit.*, p. 13.

¹⁹ *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, in Russian, 5 December 2003 (*FBIS SOV*, 5 December 2003).

²⁰ *Aktual'nye Zadachi...* *op. cit.*, pp. 16, 18.

²¹ Golts, Alexander: "Russia-NATO Relations: Between Cooperation and Confrontation," *Defense Brief*, No. 2 (2005).

²² Blank, Stephen: "Potemkin's Treadmill: Russian Military Modernization," in Tellis, Ashley J. and Wills, Michael (eds.) (2005): *Strategic Asia 2005-2006: Military Modernization in an Era of Uncertainty*, Seattle, National Bureau of Research, pp. 174-205; *Interfax*, in English, 22 June 2003 (*FBIS SOV*, 22 June 2003).

²³ *Ibid.*

²⁴ Moscow, *RBSC Daily in Russian*, 22 February 2005 (*FBIS SOV*, 22 February 2005); "Russia Slams U.S. 2006 Freedom Agenda", 31 December 2005, at <http://www.mosnews.com>; Golts, Alexander: "Russia At Risk of Collapsing, Putin Says," *Associated Press*, 18 April 2005 (retrieved from Lexis-Nexis); "Interview with Chief of the Presidential Staff Dmitri Medvedev," *Ekspert Weekly*, 5 April 2005 (retrieved from Lexis-Nexis); "Vladislav Surkov's Secret Speech: How Russia Should Fight International Conspiracy," 12 July 2005, at <http://www.mosnews.com>; "Interview with Vladislav Surkov, Moscow," *Ekho Moskvy* (*FBIS SOV*, 29 September 2004). It should be noted that in his interview with the Dutch Newspaper *Handelsbad* on 1 November 2005 Putin explicitly denied that he is afraid of such contingencies, raising the question of who is telling the truth: "Interview with Dutch Newspaper *Handelsbad*", 1 November 2005, at <http://www.president.ru>.



This hostility to NATO as such also appears in the growing opposition to continuing to observe the CFE treaty. Since the bilateral partnership with NATO began, Russian officials openly stated that if the Baltic States remained outside the treaty then its future would be at issue along with Europe's overall security of which it is a key part.²⁵ Ivanov frequently says that Russia has fundamental differences with NATO over the CFE Treaty and that NATO's insistence upon Russia withdrawing from Moldovan and Georgian bases as promised in 1999 at the OSCE's Istanbul summit is a "farfetched" pretext for not ratifying the treaty or forcing the Baltic States to sign it. Thus the Baltic States form "a gray zone" with regard to arms control agreements that could in the future serve as a basis for first-strikes, mainly by air, upon nearby Russian targets.²⁶ This sums up many of Moscow's military arguments against the CFE treaty.

Ivanov and other officials, like Deputy Foreign Minister Vladimir Chizhov, linked the CFE to the realignment of U.S. forces and bases in Europe.²⁷ Likewise, speaking of the connection between the CFE treaty and enlargement, Lt. General Alexander Voronin wrote in the General Staff's journal *Voyennaya Mysl'* (Military Thought) that,

Russia's opposition to CIS members' joining NATO is immutable and that NATO's failure to take Russia's interests into account here is very troubling. Russia should fully take into account the alliance's strategy of spreading its influence to countries neighboring Russia in the west, south, and southeast, uphold its interests, show strong will, make no concessions, and pursue a pragmatic and effective foreign policy. This raises a number of questions: First, *why do we have to cooperate with NATO at all?* Second, *what could be the practical payoff from this interaction?* And finally *in what areas is it expedient to develop military cooperation with the alliance?*²⁸ (Italics in the original)

Voronin's answer to these rhetorical questions is that it all depends on how soon NATO overcomes Cold War inertia to meet new challenges and threats. In this respect his approach merely confirms earlier military arguments against the CFE treaty.

In 2004 Baluevsky raised the issue that the Baltic States' membership in NATO would doom the CFE treaty.²⁹ In 2005 Colonel-General Anatoly Mazurkevich, Chief of the Main Directorate of International Military Cooperation in the Russian Ministry of Defense, complained that the CFE treaty has been ignored since it was revised in 1999 and that it is slowly 'expiring'. Allegedly the CFE treaty can no longer uphold the interests of the parties or stability in Europe and now in a strategic region adjacent to Russia and under NATO's full responsibility — the Baltic — the region is absolutely free of all treaty restrictions. This

²⁵ Grushko, A.V.; "Russia-NATO Twenty Appears To Be Working," *Mezhdunarodnaya Zhizn'* (July 2002); Ministry of Foreign Affairs Internet, 9 July 2002 (*FBIS SOV*, 9 July 2002).

²⁶ Ivanov, Sergei: "Maturing Partnership," *NATO Review* (Winter 2005), at <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue4/english/special.htm>.

²⁷ Mission of the Russian Federation to the European Communities, Press Service: "Speech by Russian Deputy Minister of Foreign Affairs Vladimir Chizhov at the Conference 'Russia and EU Common Foreign Policy Aims and Challenges,'" Berlin, 27 February 2004; Ivanov, Sergei: "International Security in the Context of the Russia-NATO Relationship," Speech given at the Munich Conference on Security Policy, 7 February 2004, at <http://www.securityconference.de/konferenzen/reder.php?menu 2004>.

²⁸ Voronin, *op. cit.*, p. 22.

²⁹ Baluevsky, Yuri, First Deputy chief of the Russian General Staff: "NATO Expansion Will Strike a Fatal Blow to the Treaty on Conventional Arms in Europe," *Izvestiya*, 3 March 2004 (retrieved from Lexis-Nexis).



creates the so called gray zone where no restrictions apply.³⁰ Thus Mazurkevich threatened that,

As things stand, observance of provisions of the treaty have for years been restricted to fulfillment of only one parameter (ground force-author), and not exactly the most important one from the point of view of the whole treaty. It has been restricted to fulfillment of its flanking commitments by Russia alone. All of that is happening when the international community is fighting terror, the danger that originates — among other areas — in the Caucasus and therefore requires substantial military presence in the region. We are convinced that the second wave of NATO expansion that disrupts the flanking limitations altogether is making observance of its pledges by Russia and absurdity. Even worse, it is making it an unprecedented episode of discrimination in the history of international arms control. And that's how we end up in a situation where NATO expands eastward and the Accord on Adaptation is not working. A situation, in other words, that makes the treaty absolutely unviable. The Russian Federation is not going to pretend that the treaty is working fine and dandy. Unless progress is made, we will initiate a serious discussion of the future of the Treaty at the 3rd Conference scheduled to take place in Vienna in May 2006.³¹

On January 24, 2006 Ivanov similarly raised the possibility of withdrawing from it as had Foreign Minister Sergei Lavrov, a month earlier.³² Russian spokesmen appear to regard this treaty as an obstacle to Western redeployment around its borders but they fear that NATO is not taking Russian interests at all seriously by putting airplanes in the Baltic, setting up missile defense bases in Poland, expanding to the Black Sea and towards the CIS.³³ They view these new bases and missions as a threat to Russian interests, especially as NATO makes clear that it takes issues like pipeline security in the Caucasus very seriously.³⁴ And the General Staff also sees a rising threat to Russia, e.g. that missile defenses will preclude the use of Russia's tactical or other nuclear missiles against threats which are all they have given Moscow's conventional inferiority to NATO. Hence NATO could threaten a military action to impose political concessions, e.g. democratization somewhere in the CIS if not Russia itself. After all, Ivanov recently stated that Russia regards threats to the constitutional order of CIS regimes as the main threat to its security.³⁵ For example, in July, 2005 Konstantin Sivkov of the General Staff's Center of Military Strategic Studies stated that,

The Alliance has achieved strategic depth of operations in Russia, U.S. tactical aircraft operating from NATO airfields may now reach Moscow, Tula, Kursk, and other cities of Central European Russia. This is an important factor from a geostrategic point of view ... It means that there are no more strategic barriers between Russia and NATO. What may it lead to? It may lead to escalation of border disputes with NATO countries (say because of certain territorial claims, or problems with oil production at sea, and fishing matters) into armed conflicts. Dangers of this sort exist in the Baltic region (Estonia claims the Pyatlov District of the Pskov Region) and in North Europe. ...the situation is such that a local conflict may promptly become international. When it happens, it will be the alliance as such or the

³⁰ Tuliev, Mikhail: "The Treaty on Conventional Arms in Europe and Security of European States," *Voyenno-Promyshlennyi Kurier*, 16-22 November 2005 (retrieved from Lexis-Nexis).

³¹ *Ibid.*

³² Yasmann, Viktor and Fuller, Liz: "Russia Threatens to Withdraw from the CFE Treaty," *Radio Free Europe / Radio Liberty Russian Political Weekly*, Vol. VI, No. 2, 26 January 2006.

³³ "Minister Wants Full Transparency in Russian-NATO Relations," *Baltic News Service*, 27 December 2005 (retrieved from Lexis-Nexis).

³⁴ Walker, Martin: "NATO Means Business To Protect Pipelines," *UPI*, 13 October 2005.

³⁵ Ivanov, Sergei: "Russia Must Be Strong," *Wall Street Journal*, 11 January 2006, p. 14.



United States that will be putting forth demands, not the initiator of the conflict. Weapons may be used if Russia refuses to make concessions — space weapons first and foremost.³⁶

Alternatively, informational weapons that were once thought of as science fiction but are now usable, might be deployed.³⁷ In any case Russia must be prepared for its sees efforts to overturn the constitutional order in CIS states as its biggest threat and those efforts, pace Sivkov, could then escalate.³⁸ Not surprisingly, Ivanov demands full transparency from NATO about its actions and plans and raises or has his subordinates raise the issue of withdrawal for these arms control treaties.³⁹

These doctrinal ambivalences illustrate another and final aspect of doctrine, namely that it is a basic component of the state's self-presentation or representation at home and abroad. And Russia's efforts to encompass the entire spectrum of conflict confirm what its elites say, namely that it remembers itself as an empire or superpower and still sees itself in this fashion.⁴⁰ Russia's imperial tendencies originate in the elite fear that without autocracy and empire Russia will break up. Consequently the enemy, i.e. Western power and democratization, is always at the gates and can only be stopped by imperial and autocratic policies that unify the Russian government's executive arm.⁴¹ As Russian political scientist Egor Kholmogorov has observed,

'Empire' is the main category of any strategic political analysis in the Russian language. As soon as we start to ponder a full-scale, long-term construction of the Russian state, we begin to think of empire and in terms of empire. Russians are inherently imperialists."⁴²

Similarly, John Loewenhardt reported in 2000 that despite the fact that Russia's alleged status as a leading pole in global affairs was then understood to be increasingly more rhetorical than real,

In one of our interviews a former member of the Presidential Administration said that the perception of Russia as a great power "is a basic element of the self-perception of high bureaucrats." If a political leader were to behave as if Russia was no longer a great power, there would be "a deeply rooted emotional reaction in the population."⁴³

The inconsistencies of Russia's ongoing quest for doctrine are traceable to this obsession with empire and autocracy. The absence of doctrine signifies more than a dissensus about the nature of war and of Russia's strategic environment. It signifies, in fact, that Russia's abortive military reforms remain incomplete. Yet since they are critical elements of any democratic reform, the failure to reach a coherent defense doctrine is a critical sign of the

³⁶ Moroz, Vitaly: "Konstantin Sivkov of the Center of Military Strategic Studies of the General Staff is Worried by the Threat Posed by NATO", *Krasnaya Zvezda*, 13 July 2005, p. 1.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Ivanov, "Russia Must Be Strong," *op. cit.*, p. 14

³⁹ "Minister Wants Full Transparency", *op. cit.*; Ivanov, "Maturing Partnership", *op. cit.*

⁴⁰ Kosachev, Konstantin: "Russia Between European Choice and Asian Growth," *International Affairs*, Vol. LII, No. 1 (2006), p. 4.

⁴³ Loewenhardt, John: "Russia and Europe: Growing Apart Together," *Brown Journal of World Affairs*, Vol. VII, No. 1 (Winter-Spring 2000), p. 171.



failure of Russia's democratic project. But as that failure has a profound military and security character to it, this failure to devise a coherent doctrine that realistically assesses Russia's capabilities and prospects, is not just a failure to achieve democracy, it also represents an enduring threat to Russia itself, its neighbors and interlocutors.





THE ASEAN CHARTER: AN OPPORTUNITY NOT TO BE MISSED

Rodolfo C. Severino¹

Institute of Southeast Asian Studies, Singapore

Abstract:

In November 2004, the leaders of the Association of Southeast Asian Nations decided “to work towards the development of an ASEAN Charter.” The formulation of a charter presents ASEAN with a priceless opportunity, not only to confer, for certain practical objectives, legal standing on the Association of Southeast Asian Nations. It is, above all, an opportunity to give substance to ASEAN’s highest and most fundamental purposes, as they were laid down at the association’s founding on 8 August 1967, and as they have developed over the years. It is an opportunity for enabling ASEAN as an association more effectively to advance and achieve those purposes.

Keywords: ASEAN, Charter, Southeast Asia.

Resumen:

En noviembre de 2004, los líderes de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático decidieron “trabajar hacia el desarrollo de una Carta de ASEAN”. La formulación de una Carta proporciona una oportunidad de incalculable valor, no sólo para otorgar con fines prácticos personalidad jurídica a ASEAN. Es, sobre todo, una oportunidad para dar sustancia a los propósitos más elevados y fundamentales de ASEAN, como fueron establecidos en la fundación de la asociación en 1967 y se han desarrollado a lo largo de los años. Es una oportunidad para dar a ASEAN la capacidad de trabajar por y conseguir más eficazmente estos propósitos.

Palabras clave: ASEAN, Carta, sudeste asiático.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Rodolfo C. Severino is a Visiting Senior Research Fellow at the Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

Address: ISEAS, 30 Heng Mui Keng Terrace, Singapore 119614. *E-mail:* severino@iseas.edu.sg.

Author’s note: Much of this article is taken from *Framing the ASEAN Charter: An ISEAS Perspective* (2005). Reproduced here with the kind permission of the publisher, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, <http://bookshop.iseas.edu.sg>.



Introduction

In November 2004, the leaders of the Association of Southeast Asian Nations decided “to work towards the development of an ASEAN Charter.” In December 2005, they agreed to establish an Eminent Persons Group to “provide practical recommendations on the directions and nature of the ASEAN Charter.” Chaired by Tan Sri Musa Hitam, former Deputy Prime Minister of Malaysia, and made up of members from the other nine ASEAN countries, the Eminent Persons Group has been undertaking private and public consultations with a view to presenting some recommendations to the leaders at the ASEAN Summit in Cebu, the Philippines, in December 2006.

Although almost 40 years old now, ASEAN does not yet have a formal charter to define its nature and objectives, codify its norms, establish the relationship between the association and its members, and consolidate its institutions. The formulation of a charter presents ASEAN with a priceless opportunity.

It is an opportunity not only to confer, for certain practical objectives, legal standing on the Association of Southeast Asian Nations. It is, above all, an opportunity to give substance to ASEAN’s highest and most fundamental purposes, as they were laid down at the association’s founding on 8 August 1967, and as they have developed over the years. It is an opportunity for enabling ASEAN as an association more effectively to advance and achieve those purposes.

Essentially, the opportunity lies in six areas, which the proposed ASEAN Charter should, therefore, encompass:

1. ASEAN’s juridical personality and legal standing;
2. Common values and norms to which all ASEAN members adhere:
 - 2.1. Relations between member-states;
 - 2.2. Relations with non-member states and the international community;
 - 2.3. Norms of behavior within states;
3. Integrating the regional economy;
4. Cooperating for the common good on transnational issues and problems;
5. Strengthening the ASEAN Secretariat and the decision-making processes of the association; and
6. Promoting a sense of regional identity.

For 39 years, ASEAN has managed its affairs with a minimum of formality, with few legally binding arrangements, and with relatively weak regional institutions. ASEAN’s founding document was a two-page “declaration.” Since then, the association has formally adopted certain norms for the conduct of inter-state relations but none for the domestic



arrangements within member-states. It had no criteria for membership other than location in Southeast Asia and adherence to some general principles of international behavior.

It was not until nine years after its founding that ASEAN concluded its first binding treaty, the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, and established a central Secretariat. It was not until after another 16 years that ASEAN strengthened the Secretariat and concluded another binding agreement, the one on the Common Effective Preferential Tariff scheme for the ASEAN Free Trade Area. Most ASEAN agreements, even those that are technically binding, have been dependent on the voluntary compliance of member-states.

Over most of those 39 years, this loose, informal arrangement served ASEAN and its members well, taking into account the great diversity among the countries of Southeast Asia, their widely different historical legacies, their divergent strategic outlooks, the diverse compositions of their populations, and the uneasy nature of their recent relations. As they build confidence among themselves, the ASEAN members have felt reassured that their national sovereignty, won so recently and with such difficulty, or the survival of the ruling regime would not be threatened by their neighbors. They have gained the assurance that decisions would not be imposed on them by a combination of neighbors or through a strong supranational institution.

By these means, as well as by the association's very existence, the ASEAN system has enabled ASEAN to keep the peace in the region, promote regional stability and play a constructive role in the world out of proportion to its military might or economic heft. In other ways, however, as practiced thus far, the "ASEAN way" has deterred ASEAN's ability to live up to its potential, weakened its capacity to carry out its purposes, eroded its credibility, and retarded its progress.

Without a formal charter, ASEAN has, technically speaking, no legal personality. Although so far no one has raised questions about ASEAN or its Secretariat acting as a legal entity or entering into contracts, neither can be assured of the legal basis for its actions. For one thing, neither can receive tax-exempt donations to augment its resources. Without common norms, ASEAN cannot on the basis of objective and agreed-upon criteria call its members to account for acts that have adverse impacts on fellow-members or on the region as a whole. For lack of legally binding provisions, compliance mechanisms and dispute-settlement systems, ASEAN often does not carry out measures already agreed on to integrate the regional economy or deal with transnational problems. Because it does not have the mandate to do so, the ASEAN Secretariat cannot authoritatively call for compliance with ASEAN agreements or initiate arrangements or other actions to advance ASEAN's purposes. Because of an inadequate sense of regional identity, ASEAN member-countries do not sufficiently trust one another or regional institutions to take more effective actions on a regional scale.

An ASEAN Charter would be an opportunity to deal with these shortcomings. In order to do so, it should contain the following elements:

1. Juridical personality and legal standing

By concluding a formal Charter ratified by all member-states, ASEAN would become a juridical personality and achieve legal standing. Like all such documents, the Charter would



declare the association's objectives. In this case, the objectives should embody those proclaimed or indicated in the 1967 Bangkok Declaration, the Declaration of ASEAN Concord of 1976, the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, ASEAN Vision 2020 (1997), the 2003 Bali Concord II encompassing the ASEAN Security Community, the ASEAN Economic Community and the ASEAN Socio-Cultural Community, and the 2004 Vientiane Action Programme. Beyond these, the Charter should set out as objectives the adoption of common values and norms, cooperation on specified transnational issues and problems, the strengthening of regional institutions, and the promotion of a regional identity. In no case should the objectives be less than those already set in previous documents, as enumerated above. The Charter should also make it clear that ASEAN would be open to financial contributions not only from member-states, other governments and inter-governmental institutions, but also from corporations, foundations, non-governmental organizations, and individuals.

2. Common values and norms

Almost all regional associations have common standards of conduct for member-countries to live by. Such standards are often criteria for membership in the association. The common standards are, in turn, based on common values and norms. Common values and norms give credibility to the association and provide a basis for a regional identity and for the region's people to develop a sense of that identity. Without common values and norms, ASEAN cannot become a true community. It would be difficult to engender enough mutual trust for ASEAN to move quickly on regional economic integration, on effective regional cooperation, on strengthening regional institutions, and on ensuring regional stability.

The Charter of the Organization of American States embodies such common values and norms. Among them are:

- Non-intervention in “matters that are within the internal jurisdiction of the Member States”;
- The promotion and consolidation of “representative democracy, with due respect for the principle of nonintervention”;
- The pacific settlement of disputes among the Member States;
- The “effective limitation of conventional weapons”;
- The “effective exercise of representative democracy”;
- “The elimination of extreme poverty” as “an essential part of the promotion and consolidation of representative democracy” and as “the common and shared responsibility of the American States”;
- The condemnation of wars of aggression;
- “Social justice and social security” as “bases of lasting peace”;
- The “fundamental rights of the individual without distinction as to race, nationality, creed, or sex”; and



- Justice, freedom and peace.

Article 4 of the Constitutive Act of the African Union lays down the following principles:

- a) Sovereign equality and interdependence among Member States of the Union;
- b) Respect of borders existing on achievement of independence;
- c) Participation of the African peoples in the activities of the Union;
- d) Establishment of a common defense policy for the African Continent;
- e) Peaceful resolution of conflicts among Member States of the Union through such appropriate means as may be decided upon by the Assembly;
- f) Prohibition of the use of force or threat to use force among Member States of the Union;
- g) Non-interference by any Member State in the internal affairs of another;
- h) The right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity;
- i) Peaceful co-existence of Member States and their right to live in peace and security;
- j) The right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security;
- k) Promotion of self-reliance within the framework of the Union;
- l) Promotion of gender equality;
- m) Respect for democratic principles, human rights, the rule of law and good governance;
- n) Promotion of social justice to ensure balanced economic development;
- o) Respect for the sanctity of human life, condemnation and rejection of impunity and political assassination, acts of terrorism and subversive activities;
- p) Condemnation and rejection of unconstitutional changes of governments.

In the light of the great political, cultural and historical diversity among the ASEAN members –greater than in the Americas or in Africa– one would think that it would be difficult, if not impossible, for ASEAN to adopt similar values and norms in common. Yet, over the years, ASEAN has adopted, whether explicitly or implicitly, some such common values and norms. Indeed, the Vientiane Action Programme envisions the ASEAN Charter as among “the strategies for shaping and sharing (...) norms of good conduct in a democratic, tolerant, participatory and open community.” Examples of norms that ASEAN has already adopted in scattered documents, like those enshrined in the OAS Charter or in the AU’s Constitutive Act, may be classified into three categories:



A. Inter-state relations among ASEAN members:

- Respect for “justice and the rule of law in the relationship among countries of the region” (The ASEAN Declaration, 8 August 1967);
- Exclusive reliance on “peaceful processes in the settlement of intra-regional differences” (Declaration of ASEAN Concord, 24 February 1976, and subsequent documents);
- Mutual assistance in case of natural disasters and “other major calamities” (Declaration of ASEAN Concord, 24 February 1976);
- The development of an “awareness of regional identity” (Declaration of ASEAN Concord, 24 February 1976) and the promotion of “a common regional identity” (Declaration of ASEAN Concord II, 7 October 2003);
- The “fundamental principles” of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 24 February 1976 (also embodied in other documents):
 - a. Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity and national identity of all nations;
 - b. The right of every State to lead its national existence free from external interference, subversion or coercion;
 - c. Non-interference in the internal affairs of one another;
 - d. Settlement of differences or disputes by peaceful means;
 - e. Renunciation of the threat or use of force;
 - f. Effective cooperation among themselves.
- The undertakings in the Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone, 15 December 1995;
- Freedom from “all other weapons of mass destruction” (ASEAN Vision 2020, 15 December 1997);
- The “principle of comprehensive security” (Declaration of ASEAN Concord II, 7 October 2003).

B. Relations with states outside the region:

- Adherence to “the principles of the United Nations Charter” (The ASEAN Declaration, 8 August 1967);
- “close and beneficial cooperation with existing international and regional organizations with similar aims and purposes” (The ASEAN Declaration, 8 August 1967);
- The “recognition of, and respect for, South East Asia as a Zone of Peace, Freedom and Neutrality, free from any form or manner of interference by outside Powers” (Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration, 27 November 1971);
- “a strong ASEAN community, respected by all and respecting all nations on the basis of mutually advantageous relationships, and in accordance with the principles of self-



determination, sovereign equality and non-interference in the internal affairs of nations” (Declaration of ASEAN Concord, 24 February 1976);

- Accession by non-regional states to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 24 February 1976;
- “ASEAN as an effective force for peace, justice and moderation in the Asia-Pacific and in the world” (ASEAN Vision 2020, 15 December 1997);
- The ASEAN Regional Forum as “the main forum for regional security dialogue” (Declaration of ASEAN Concord II, 7 October 2003).

C. Standards of behavior within States:

- The “promotion of social justice” and “the improvement of the living standards of their peoples” (Declaration of ASEAN Concord, 24 February 1976);
- ASEAN Vision 2020, 15 December 1997, on “A Community of Caring Societies”:
 - “open ASEAN societies... where all people enjoy equitable access to opportunities for total human development regardless of gender, race, religion, language, or social and cultural background;
 - where strong families as the basic units of society tend to their members particularly the children, youth, women and elderly; and where the civil society is empowered and gives special attention to the disadvantaged, disabled and marginalized and where social justice and the rule of law reign;
 - our nations being governed with the consent and greater participation of the people with its focus on the welfare and dignity of the human person and the good of the community.”
- A “set of socio-political values and principles” (Declaration of ASEAN Concord II, 7 October 2003);
- The peaceful resolution of domestic political disputes (ASEAN Joint Statement on the Situation in the Philippines, 23 February 1986);
- “national reconciliation and dialogue among all parties concerned leading to a peaceful transition to democracy” (Joint Communiqué of the 36th ASEAN Ministerial Meeting, 17 June 2003, paragraph on Myanmar);
- “free and peaceful elections” as contributing to “the attainment of a just, democratic and harmonious Southeast Asia” (Joint Communiqué of the 37th ASEAN Ministerial Meeting, 30 June 2004, commenting on elections in Malaysia, Indonesia and the Philippines).

These could be the basis of the ASEAN values and norms to be enshrined in the Charter. In addition, the Charter could manifest ASEAN’s collective rejection of acts that all would find abhorrent, such as genocide, ethnic cleansing, torture, the use of rape as an instrument of state power or as a weapon of war, the worst forms of child labor, the use of child soldiers, and discrimination on the basis of gender, race, religion or ethnicity. Condemnations of such acts are embodied in international conventions that all ASEAN countries have signed, but



placing them in the ASEAN Charter would strengthen the region's commitment to them and project ASEAN as an association with standards.

3. Integrating the regional economy

Without, of course, going into specific detail, the Charter should definitively set the direction for regional economic integration. It would specify the attainment of the ASEAN Economic Community as the goal, defining it on the basis of ASEAN Vision 2020: "We will create a stable, prosperous and highly competitive ASEAN Economic Region in which there is a free flow of goods, services and investments, a freer flow of capital, equitable economic development and reduced poverty and socio-economic disparities." It would spell out the elements of the ASEAN Economic Community in terms of the commitments that have already been made and others that may be agreed upon, including the removal of tariffs, the dismantling of non-tariff barriers, the harmonization of product standards, the facilitation of trade by customs authorities, the easing of transportation linkages, the use of information and communications technology, and the liberalization of trade in services, and give them legally binding effect. The Charter could also encompass compliance systems and dispute-settlement mechanisms for ASEAN economic agreements.

4. Cooperating on transnational issues and problems

So as not to lose focus and coherence, the Charter should single out only a few areas for regional cooperation on transnational issues and problems. Those areas that most call for such cooperation and are most susceptible to it are the environment, atmospheric, including transboundary haze pollution, and marine; communicable diseases; and transnational crime, including piracy, drug-trafficking, trafficking in persons, and terrorism.

5. Strengthening regional institutions

The 1992 ASEAN Summit, for the first time since the Secretariat's creation in 1976, decided to streamline and strengthen the "ASEAN organizational structure, especially the ASEAN Secretariat (...) with more resources." The Summit gave the ASEAN Secretary-General, who would "be appointed on merit," [...] "an enlarged mandate to initiate, advise, coordinate and implement ASEAN activities." The ASEAN leaders also agreed that the Secretariat's professional staff would "be appointed on the principle of open recruitment" and that "representation of all ASEAN countries in the Secretariat" should be ensured.

The Charter could codify all of this but also go beyond it by further strengthening ASEAN's institutions through a number of measures:

- Expanding further the Secretary-General's mandate by authorizing him (or her) to speak for the association on important international issues, to promote compliance by member-states with ASEAN agreements, and to take initiatives for deeper regional economic integration and closer and more active regional cooperation on the basis of studies undertaken or commissioned by the Secretariat;



- Promoting confidence in the Secretary-General's and the Secretariat's impartiality by:
 - The appointment of the Secretary-General on the basis of merit, without regard for the alphabetical rotation by country and with the help of a credible search committee;
 - The appointment of the Deputy Secretary-General on the basis of merit;
 - The elimination of the system of seconding officers from certain member-countries to the Secretariat but continuing and expanding the system of attachment of officers from those countries;
- Devising a suitable formula for determining the contributions of member-states to the operations of the Secretariat on the basis of their ability of pay;
- Strengthening the dispute-settlement mechanism envisioned in the ASEAN Economic Community and either expanding it or creating another to cover most ASEAN agreements and not only those on economic matters.

6. Promoting a sense of regional identity

One of the seven "aims and purposes" of ASEAN listed in the Bangkok Declaration of 1967 is "To promote South-East Asian studies." The evident intention was to get the peoples of Southeast Asia to know one another better and thereby develop a sense of regional identity. Without that mutual understanding and that sense of regional identity, it is not possible to do what is necessary to integrate the regional economy, cooperate effectively on regional problems, maintain regional stability on an enduring basis, or adopt norms and values in common.

After 39 years, little has been done to develop mutual understanding or to promote a sense of regional identity. The ASEAN Charter would be an opportunity to reaffirm ASEAN's commitment to this purpose.





IS CHINA STILL A VIABLE MEDIATOR TO SOLVE THE NORTH KOREAN NUCLEAR PROBLEM?

Eunsook Yang¹
UNISCI

Abstract:

China joined the UN resolution calling for economic sanctions on North Korea in protest of its missile launch on July 5th and nuclear test on October 9th. This position was in quite contrast to China's past opposition to sanctions on North Korea. China would not alter its principles in relations with North Korea due to its own security interests on the Korean Peninsula. However, China was obliged to assume a mediator role in the international community and give its problematic ally North Korea a lesson.

Keywords: North Korea, South Korea, People's Republic of China, United States, nuclear weapons.

Resumen:

China se unió a la resolución de la ONU reclamando sanciones económicas contra Corea del Norte en protesta por su lanzamiento de un misil el 5 de Julio y por su prueba nuclear del 9 de octubre. Esta posición contrastaba con su pasada oposición a las sanciones a Corea del Norte. China no cambiaría sus principios en las relaciones con Corea del Norte debido a sus propios intereses de seguridad en la península coreana. No obstante, China se vio obligada a asumir un papel de mediadora en la comunidad internacional y dar una lección a su problemático aliado norcoreano.

Palabras clave: Corea del Norte, Corea del Sur, República Popular China, Estados Unidos, armas nucleares.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Eunsook Yang is a Senior Researcher at UNISCI, Complutense University of Madrid.

Address: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. E-mail: sylviasorey@yahoo.com.



Introduction

China and Korea have historically enjoyed a special relationship which was again demonstrated to the world community with the North Korean nuclear problem. China is considered one of the few countries that maintain good relations with both North and South Korea, remaining the isolated North Korean regime's only viable ally. However, North Korea's recent missile launches and nuclear test have raised doubts about this assumption.

The objective of this article is to analyze China's role and interests in resolving the nuclear crisis between North Korea and the U.S. and its strategy for accomplishing its goal through regional geopolitics.

In order to find a solution to the nuclear crisis, China accepted a mediator role in the Six Party Talks, composed of the two Koreas, China, Japan, Russia and the U.S. In view of China's good relations with both Koreas, the U.S. became dependent on China's role in resolving the Korean problem.

China considered the Six Party Talks an alternative which would solve the North Korean problem and later be developed as an institution for regional security, stability and economic prosperity. Thus, China believes it is crucial to take an active role as mediator to orient the talks to the long-term interests of the region. In turn, this would provide China with a firm position as a regional power able to control any arms race competition with its neighbors and an international reputation as peace maker.

Although there is still no clear breakthrough in the nuclear crisis, China demonstrated its ability to be an efficient peace process mediator during the last five Six Party Talks. Considering the fact that China is North Korea's only remaining channel of communication to the outside world, it is viewed as a vital actor in the negotiations.²

China skillfully maneuvered to engage North Korea without interfering in its domestic affairs, thereby protecting the Kim regime's survival. However, this "nonintervention" policy in turn prevented China from exerting greater influence and pressure to resolve the North Korean nuclear problem. China felt the consequences of its policy when it was criticized by the U.S government while getting little actual leverage out of North Korea.

After five rounds of negotiation without any tangible results,³ the objective of the Six Party Talks to resolve the North Korean nuclear problem seems to have lost ground, especially since last September when the United States, tired of Kim's behavior, started imposing sanctions on North Korean enterprises suspected of counterfeiting and money-laundering.⁴ China joined the US crackdown by freezing Macau bank accounts connected with illicit North Korean money laundering.⁵

In retaliation, Pyongyang declared it would boycott future talks and do whatever it deemed necessary for its own security. Despite repeated pleas by China, Kim Jong-il conducted a series of missile launch tests on the 5th of July 2006.

² Yoon, Mi-Ryang: "Current Debates on the Durability of the North Korean Regime," *East Asian Review*, Vol 18, No.1, Spring 2006, pp. 3-33. See also, Yoon, Mi-Ryang: "A More Assertive Role for China", *International Herald Tribune*, 19 December 2005.

³ The last "Six Party Talks" was held in November 2005.

⁴ "North Korea's Mounting Troubles", *Times* (weekly), 7-14 August 2006.

⁵ "Macao bank cuts ties with North Korea", *Financial Times*, 17 February 2006.



It appears that North Korean leader Kim launched the missiles in defiance not just of the United States, Japan and South Korea but also of his erstwhile ally China. North Korea must have been publicly trying to raise doubts about the assumption that China is North Korea's unconditional ally and can exert strong influence on the Kim regime.

The evidence for this was first seen on July 4, when Wen Jiabao, the Chinese Prime Minister, explicitly warned North Korea not to heighten diplomatic tension with missile launches. At the same time, China dispatched Deputy Prime Minister Hui Liangyu and Vice Foreign Minister Wu Dawe to Pyongyang to meet with Kim Jong-il.

Nevertheless, after rejecting the Chinese Premier's call and refusing to meet with Beijing's envoys, Kim took the action of embarrassing his comrades in Beijing.

As a result, China condemned North Korea's missile launches and promptly joined the UN resolution on economic sanctions. This must have come as a shock to Kim Jong-il.

On October 9th, three months after the missile launch, North Korea proceeded with its nuclear test after giving China just 20 minutes prior notification. China immediately criticized North Korea and called for punitive action.⁶ China most likely felt betrayed and humiliated and that its Six Party Talks diplomacy had failed when Pyongyang implemented its plan despite Beijing's repeated warnings.

At this point, several questions arise: Why did North Korea, already isolated, economically desperate and heavily dependent on China not listen to its ally and commit such a suicidal action? Is China and North Korea's relationship over so that China can no longer influence Kim? What will happen to the Six Party Talks if China loses prestige as an efficient mediator no longer able to persuade North Korea? What will the U.S. do if China is incapable of being a successful mediator? What options will North Korea adopt in the future?

First, it seems that Kim Jong-il carefully calculated the likely outcomes of his action before launching the missiles and nuclear test. North Korea made clear that its nuclear test was compelled by U.S. threats toward its security and of economic sanctions.

North Korea took a serious gamble, hoping that its actions would force Washington to lift its financial restrictions against North Korea's counterfeiting and money laundering operations or at least accept bilateral negotiations on the nuclear issue.⁷

Kathryn Weathersby, who runs the Korea Initiative as part of the Woodrow Wilson Center's Cold War International History Project in Washington, D.C. says that "Kim is extremely skillful at getting enough aid and expanding its bargaining power using the disparities among the six parties."⁸

This view contrasts with that of many American politicians and analysts who say that North Korea's missile launches and nuclear test were suicidal. Kim must have known enough that North Korea is more than merely a buffer state for China. It has been a useful proxy,

⁶ "China calls for punitive actions on North Korea", *Financial Times*, 11 October 2006.

⁷ Ralph A. Cossa: "NK's Nuclear Threat: Now What?" *Center for Strategic & International Studies*, 13 October 2006.

⁸ Chang-hwan Chou: "North Korea launched missiles to limit China's horizontal policy," *Pressian*, 8 August 2006.



allowing China to probe the vulnerabilities of South Korea and Japan and to assert Chinese parity with the United States in matters of Asian security.

Another important factor that Kim comprehends well is that China's relationship with North Korea is now based on mutual economic necessity rather than political loyalty or shared ideology. Relations now are nowhere near as close as the "lips and teeth" relationship of the past when China suffered enormous sacrifices for North Korea during the Korean War.⁹ China is vital to the North Korean economy but China also depends on North Korea, although to a lesser degree.

As Pyongyang's economic ties with Japan and the US have atrophied, China, and to a lesser extent South Korea, have emerged as essential for North Korea's economic survival. Chinese exports to North Korea rose more than 50% last year to reach the US \$1 billion level. This is believed to comprise nearly half the North's imports. China has become a source of crucial infrastructure investment, including road and port facilities that would give China's two landlocked northeastern provinces of Jilin and Heilongjiang easy access to Japanese and South Korean markets. Chinese consumer goods make up over 80% of the North Korean market.¹⁰ This allows for the economic prosperity of the Chinese Northern provinces, which share a border with North Korea.¹¹

There is another reason why China cannot apply too much pressure on Kim. China is confronted with the dual situation of both high economic development and the instability it produces. In order to maintain steady economic development, one of its first priorities is to avoid conflict with other countries, especially North Korea, which shares a long border with China. Any conflict or war in the Korean Peninsula would jeopardize both its economic development and security. Considering all this, one can conclude that Chinese strategy toward the North Korean problem is not easy to carry out.

Immediately after the July 5th missile launches, China and Russia, which had resisted international action against North Korea, promptly signed on to the UN resolution calling for sanctions.¹² In addition, angered by North Korean behavior, China reacted against Pyongyang, which largely depends on Beijing for its energy needs, by reducing its crude oil supply to North Korea. The Washington Times newspaper quoted one source as saying "the reduction in supplies began in July when Pyongyang carried out a missile test." Also, technicians in Basan, the oil storage center approximately 12 miles from Dandong, in Liaoning Province where oil is sent to North Korea, confirmed the reduction of oil supply¹³ while not specifying its amount or time period. The oil cut was not officially confirmed just as the Chinese government did not confirm its cut in oil supply to North Korea for three days in 2003.¹⁴

⁹ Eckert, Carter J. *et al.* (1990): *Korea Old and New: A History*, Seoul, Ilchokak, p. 90. China alone lost at least 500,000 lives in the Korean War between 1951-1953.

¹⁰ Hong-kook, Kim: "China supply over 80% of North Korean consumer goods," *Views and News*, 20 July 2006. archomme@viewsnews.com

¹¹ South Korean officials, increasingly worried about Beijing's growing economic influence over the North, observe this phenomenon and refer to North Korea as a Chinese northeastern province.

¹² Hankook Il-bo: "China signed on to the UN resolution against North Korea," 16 July 2006.

¹³ "China cuts oil supply to N. Korea", *Washington Times*, 1 September 2006. An employee of the Basan told South Korea's Choson Ilbo newspaper that "(The decrease) is not small in quantity." See, Choson Il-bo, 26 August.

¹⁴ China cut its crude oil supply for three days just before the trilateral talks in March, 2003 (North Korea to attend talks in Beijing with China and the United States) as a reportedly diplomatic warning although China never confirmed that officially. North Korea imports all of the oil it consumes and oil accounts for about 6



This decision was in stark contrast to the one it made when a senior U.S. envoy, Christopher R. Hill, asked Chinese officials in May last year to cut off North Korea's supply of oil as a way of pressuring Pyongyang to return to disarmament talks. The Chinese rebuffed the idea at the time, however, saying it would damage their pipeline.¹⁵

Here again, China makes decisions according to its own interests independent of U.S. pleas. The dilemma for Beijing is that, on the one hand, it should not loose its grip over Pyongyang because that would weaken its influence as a mediator and endanger the security of the region; at the same time, however, it should not let Kim's regime collapse by pressing too hard.

In view of this attitude, China has gained very little leverage over North Korean behavior in proportion to its efforts. Only strong pressure combined with cessation of aid would give China a significant amount of leverage over North Korea. But this would bring about the Kim regime's collapse and China seems unlikely to commit to it for its' own sake.

The possible Chinese policies toward North Korea are as follows: although China joined the U.N. Security Council in condemning the missile launches and nuclear test as provocations and calling on member states to refrain from contributing to North Korea's weapons programs, there is some doubt that China will actively support this resolution.¹⁶ China agreed to limited sanctions as punishment but opposes military sanctions against North Korea in fear of it leading to a regional war.¹⁷

China will try to maintain the Kim regime's survival because North Korea's collapse will unavoidably bring an immense number of refugees to the border provinces and force China to pay billions to maintain them. China's main objective now is to keep the status quo and prevent an overly provocative act by North Korea, such as more nuclear tests or transfer of nuclear material to a third country.

Thus, for China, committing to the Six Party nuclear talks has served as a means of keeping the lines of communication open while maintaining the status quo. This policy was demonstrated in the summit meeting between China's Prime Minister Wen Jiabao and South Korean President Roh Moo-hyun during the Asia-Europe Meeting (ASEM) in Helsinki, Finland on September 10th. During the 50 minute talk, which was arranged at the request of the Chinese side, Roh and Wen discussed North Korea's nuclear problem.¹⁸

This meeting was significant in that South Korea and the U.S. would hold their own summit meeting a few days later. China tried to send a joint message to the U.S. that both South Korea and China oppose a hard line policy against North Korea.

China hopes to adopt new diplomatic measures in the aftermath of North Korea's nuclear test. As a first step, China held a summit meeting with South Korean President Roh Moo-hyun on Oct. 13th and agreed to take united action on the North Korean nuclear issue but

percent of total primary energy consumption, according to the Energy Information Administration, the U.S. Department of Energy's data arm.

¹⁵ "China Rejected U.S. Suggestion to Cut off Oil to Pressure North Korea", *Washington Post*, 7 May 2005. See also, *China Daily*, 8 May 2005.

¹⁶ China and Russia have been blocking a proposed condemnation of North Korea's nuclear arms program by the U.N. Security Council. See also, *Kyong-hyang Daily*, 4 Sep 2006.

¹⁷ Its reluctance to embrace severe PSI sanctions is meant to avoid any conflict or collapse in North Korea.

¹⁸ *The Korea Times*, 9 September 2006. *Daily Economic*, September 11 2006. *Dong-A Il-bo*, 11 September 2006. *Reuter*, 11 September 2006.



excluding any provision for military action.¹⁹ On the other hand, just one day prior to a scheduled October 19 meeting with U.S. Secretary of State Condoleeza Rice in Beijing, China dispatched State Councilor Tang Jiaxuan to Pyongyang as Chinese President Hu Jintao's special envoy to try to end North Korea's nuclear program and appeal to the North for restraint with a possible second nuclear test.²⁰ China, already recovered from the initial shock of the nuclear test's immediate aftermath, asked the U.S to be more patient with North Korea while demanding Kim Jong-il complies with the international community's demand to return to Six Party disarmament talks.

Given this situation, the U.S. must recognize the limits of Beijing's ability and willingness to pressure Pyongyang beyond a certain point.²¹ In spite of China's cooperation with the U.S. in cracking down on North Korea's illicit banking activities in Macao and taking part in UN resolutions on economic sanctions for North Korea, Washington should realize there is no guaranty China would apply all the necessary economic measures to force North Korea's compliance on the nuclear issue. Without the cooperation of China and South Korea, North Korea's first and second largest trading partners respectively, in upholding the resolution, U.S. plans for either North Korean regime change or a nuclear free Korean Peninsula will likely not succeed.

Under these circumstances, the U.S. should seriously consider opening bilateral negotiations with North Korea or providing incentives for it to abandon its nuclear arms program and return to the Six Party Talks. Waiting for China to force North Korean compliance thoroughly will only provide Pyongyang more time to develop its nuclear arsenal.

¹⁹ *Korea Times*, 13 October, 2006.

²⁰ *Korea Herald*, 19 October, 2006

²¹ "The U.S. might ask China to stop North Korean 2nd missiles launch", *Weekly News Magazine* (Korean), No. 878, 22 August 2006. See also Beck, Peter: "China and North Korea: Comrades Forever?", *Northeast Asia Project: International Crisis Group*, 14 February 2006, at <http://www.crisisgroup.org>.



THE PROBLEMS OF EVALUATING COUNTER-TERRORISM

Alexander Spencer¹

Ludwig-Maximilians-University Munich

Abstract:

Following the terrorist attacks of September 11th 2001 security policies aimed at combating terrorist threats have been implemented all around the world. Governments and experts emphasize that this 'new terrorism' requires totally new means of fighting it. As a result new counter-terrorism is spreading and seems to be appearing everywhere. But how do we know if any of the policies intended to tackle terrorism are really working? How can we measure the effectiveness of these measures? Governments and officials point to the number of incidences, arrested and killed terrorists or the amounts of terrorist financing that has been confiscated as an indicator, while academia often refers to more sophisticated equations involving time series in risk management and cost-benefit calculations. Although, these rationalist approaches appear straightforward and seem to provide the quantified data required for the measurement of the success of these policies, there seems to be an error in the measure of terror! This paper will provide a critique of the existing rationalist methods of assessing the effectiveness of counter-terrorism and is predominantly aimed at highlighting their weaknesses as well as introducing the need for further research into additional and alternative ways of evaluating counter-terrorism.

Keywords: Counter-terrorism, terrorism, effectiveness, measure.

Resumen:

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, se han llevado a cabo en todo el mundo políticas para combatir las amenazas terroristas. Los gobiernos y los expertos resaltan que este "nuevo terrorismo" requiere medios totalmente nuevos para combatirlo. En consecuencia, el nuevo contraterrorismo se está extendiendo y parece estar apareciendo en todas partes. Pero ¿cómo sabemos si estas políticas orientadas a combatir el terrorismo están funcionando realmente? ¿Cómo medir la eficacia de estas medidas? Los gobiernos y los funcionarios utilizan como indicador el número de incidentes, de terroristas detenidos o muertos o las cantidades de dinero destinado a la financiación de los terroristas que se han confiscado; mientras que los académicos emplean frecuentemente ecuaciones más sofisticadas, con series temporales de gestión de riesgos y cálculos coste-beneficio. Aunque estos enfoques racionalistas parecen claros y aparentan proporcionar los datos cuantitativos necesarios para medir el éxito de estas políticas, parece haber un error en la medida del terror! Este artículo aporta una crítica de los métodos racionalistas existentes para evaluar la eficacia del contraterrorismo, y pretende ante todo resaltar sus debilidades así como presentar la necesidad de nuevas investigaciones sobre métodos adicionales y alternativos para evaluar el contraterrorismo.

Palabras clave: Contraterrorismo, terrorismo, efectividad, medida.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Alexander Spencer is a Teaching Fellow and Ph.D. Candidate at the Department of International Relations, Ludwig-Maximilians-University Munich.

Address: Department of International Relations, Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstrasse 67, 80538 München, Germany. E-mail: Alexander.Spencer@lrz.uni-muenchen.de.



Introduction

The question of whether the United States and its allies are winning or losing the war on terrorism is being fiercely debated among authors and in the media. Some point to successes such as arrested leaders, killed terrorists or the amount of terrorist money that has been frozen since September 11 (hereafter 9/11). Others note the failures in the form of continued attacks in Bali, Madrid and London as well as the growing weariness of US allies.² Regardless of whether 'war' is the correct term for this conflict or whether such a war can be won or not, this debate does raise some very important issues: how do we know if any of the policies intended to combat terrorism are really any good? Counter-terrorism is as old as terrorism itself, as governments have always attempted to tackle the 'terrorist' groups which oppose them. Counter-terrorism refers to all kinds of policies, operations and programmes that governments implement to combat terrorism.³

We are being told by many of the policy makers and leading terrorism experts that the 'new terrorism' we are facing today requires totally new counter-terrorism measures to deal with it effectively. One of the most famous terrorism experts Bruce Hoffman has noted that "[n]othing less than a sea-change in our thinking about terrorism and the policies required to counter it will be required."⁴ Although the 'newness' of terrorism today can be questioned,⁵ how can we tell a good counter-terrorism measure from a bad one? The aim of this paper is to give an insight into the weaknesses of the dominant rationalist approaches of assessing the effectiveness of counter-terrorism policies. The research is important because at present increasingly restrictive and controversial counter-terrorism measures are being implemented without the possibility of evaluating their usefulness and necessity. The anti-terror bill in the UK which proposed to imprison suspected terrorists for three months without trial or the highly controversial shoot-to-kill policy following the London bombings is a prime example of this. As much in a fight against terrorism as against conventional enemies, inadequate measures of effectiveness can contribute to complacency, the wrong allocation of scarce resources and horrible surprises.⁶ Unfortunately, for all the significant research that judges military effectiveness⁷, measures of counter-terrorism policies remain shallow. Different to a traditional military campaign, there is no enemy capital to take over or industry to destroy. The unsatisfactory answer often given highlights the number of attacks and casualties or looks

² For a range of very different origins and opinions see for example *The Economist* (2003) "Tackling a Hydra" 30 January, or Hirsh, Michael: "9/11 – and Counting; Four Years In, No Clear Plan", *The Washington Post*, September 11 2005, pp. B01, Scheuer, Michael (2004): *Imperial Hubris: Why the West is losing the war in terror*, Dulles, Brassey's Inc. or Ullman, Harlan: "Is the US winning or losing the global war on terror and how do we know?", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 1 (2006), pp. 29-41.

³ For a comprehensive list of different counter-terrorism policies see: United Nations Office for Drugs and Crime, *A Classification of Counter-Terrorism Measures*, available at: http://www.unodc.org/unodc/terrorism_measures.html

⁴ Hoffman, Bruce (1998): *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, pp. 212.

⁵ See Tucker, David: "What's New About the New Terrorism and How Dangerous Is It", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 13, No. 3 (2001), pp. 1-14 or Spencer, Alexander: "Questioning the Concept of New Terrorism", *Peace Conflict & Development*, Vol. 8 (2006), pp. 1-33.

⁶ Byman, Daniel: "Measuring the War on Terrorism: A First Appraisal", *Current History*, Vol. 102, No. 668, (2003), pp. 411-416.

⁷ See for example Biddle, Stephen & Long, Stephen: "Democracy and Military Effectiveness – A Deeper Look", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 4, (2004), pp. 525-546 or Minkwitz, Oliver: "Demokratien und militärische Effektivität – Warum sich Demokratien tendenziell besser schlagen", *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 2 (2005), pp. 301-336.



at the quantity of arrested or killed terrorists.⁸ However appealing and easy this measure of success is, a ‘body-count’ or ‘number of incident’ approach can be deceptive.⁹ So what standards could be used to assess the success or failure of existing counter-terrorism measures? So far “[t]here is almost a complete absence of high quality scientific evaluation evidence on counter-terrorism strategies”¹⁰ and “[a] concrete methodology for studying a state’s ability to cope with wide-scale terrorism remains to be developed.”¹¹

No academic discipline has the monopoly over ‘terrorism research’. Since the 1960s research on the topic has been predominantly conducted in the fields of sociology, psychology and political science in general, but considering that we are apparently facing international terrorism today, surprisingly little International Relations theory has been explicitly applied to the study of terrorism. A brief scan of the two leading specialist journals on terrorism research — *Terrorism and Political Violence* and *Studies in Conflict and Terrorism* — seems to show that no articles are directly concerned about applying IR theory to terrorism and a brief look at six leading IR theory journals seems to confirm this trend.¹² Nevertheless, international terrorism is part of International Relations. It is a subject that plays an important role in international politics, international organisations and foreign policy considerations of many states around the world. Nearly all governments have implemented some kind of counter-terrorism policies following 9/11 and many have co-operated internationally to fight ‘global terrorism’. The question of how to measure the effectiveness of these counter-terrorism policies is important.

The following paper will provide a critique of the dominant rationalist approaches of ‘measuring’ counter-terrorism effectiveness. It thereby calls for further research on the subject and emphasises the urgent need to reflect on other possible ways of evaluating counter-terrorism. It hopes to indicate the potential of shifting the focus, considering the fear and terror aspect of terrorism, and centring on the feeling of security counter-terrorism policies generate.

In pursuit of these points the rest of the paper will be structured as follows: section two will review some of the rationalist arguments used to highlight successful counter-terrorism measures. This will include simple rational indicators used by governments and the media as well as some of the academic studies conducted on the subject predominantly in the field of risk assessment and cost-benefit calculations which use data on terrorist events and time series. This will be followed by section three, which sets forth the difficulties and weaknesses of such rationalist approaches. The fourth section will argue that rationalist approaches totally neglect the main component of terrorism: fear. The feeling of fear, not the physical destruction caused by terrorism, is important and this feeling of fear seems in no “rational” proportion to the actual low risk of being personally involved in a terrorist attack. Section five calls for further research into potential alternative or supplementary approaches to assessing the effectiveness of counter-terrorism. This includes the possible use of social constructivist

⁸ Pillar, Paul R. (2001): *Terrorism and U. S. Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, pp. 217-235.

⁹ Byman, Daniel: “Scoring the War on Terrorism”, *The National Interest*, (Summer 2003), pp. 75-84.

¹⁰ Lum, Cynthia, Kennedy, Leslie W. & Sherley, Alison J.: “The Effectiveness of Counter-Terrorism Strategies”, *A Campbell Systematic Review*, (January 2006), p. ii.

¹¹ Morag, Nadav: “Measuring Success in Coping with Terrorism: The Israeli Case”, *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 28, No. 4 (2005), p. 308.

¹² Lynch, Mark: “*Understanding al-Qaeda: the irrelevance of IR theory*”, (2005), at http://abuaardvark.typepad.com/abuaardvark/2005/11/understanding_a.html.



approaches and methodologies such as discourse analysis. The final section will summarise the main arguments and draw tentative conclusions.

1. Rationalist approaches

The United States and many of its allies have spent billions on counter-terrorism since the attacks of 9/11. Exactly demarcating the policy area of counter-terrorism is difficult, as measures implemented in the name of fighting terrorism are very different.¹³ These include policies such as enhanced border and airport security, tightened security at embassies, the implementation of new anti-terror laws, the investment in anti-terrorist technology, the establishment of crisis management plans, the restructuring of security services and the creation of whole new bureaucratic counter-terrorism departments.¹⁴ It has been estimated that the money spent in the U.S. on increased security measures in response to 9/11 by both the public and private sector will amount to roughly \$72 billion per year.¹⁵ Official government figures point out that, between the fiscal years 2002 and 2005, U.S. funding for homeland security increased by 39 percent from \$33 billion in 2002 to \$46 billion in 2005. For the fiscal year 2006, President George Bush has requested nearly \$50 billion for activities associated with homeland security excluding direct military action.¹⁶ Democratic governments around the world are generally required to justify their spending to their citizens. As with many other policies, bureaucracies and government agencies are held accountable for the cost-effectiveness of their expenditure. For example, in the U.S. the Government Performance Results Act of 1993 calls for agencies to provide “assessment of the results of a program activity compared to its intended purpose” in a quantitative or qualitative manner. In other words they have to give evidence of their performance and measure their progress against their aims.¹⁷ Similar laws exist in most other democratic states and in response governments and the respective agencies involved in combating terrorism try to provide evidence of their measurable and effective progress.

Traditionally, governments and their agencies have often used simple rational indicators to highlight ‘success’ in the ‘war on terrorism’, such as the number of attacks and casualties, arrested leaders, killed terrorists or the amount of terrorist money which has been frozen since 9/11. The US government has repeatedly highlighted that it has killed or captured two-thirds of the Al-Qaeda’s top leadership and has frozen over \$200 million of terrorist financing.¹⁸ By September 2004 it had charged 350 individuals with terrorism related charges and convicted

¹³ For more information on the counter-terrorism measures implemented by different governments see: Buckley, Mary and Fawn, Rick (eds.) (2003): *Global Responses to Terrorism – 9/11, Afghanistan and Beyond*, London, Routledge; Von Hippel, Karin (ed.) (2005): *Europe Confronts Terrorism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan; Alexander, Yonah (ed.) (2002): *Combating Terrorism – Strategies of Ten Countries*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

¹⁴ Steven, Graeme C. S. and Gunaratna, Rohan (2004): *Counterterrorism – A Reference Handbook*, Contemporary World Issues, Santa Barbara, ABC Clío, pp. 99-134.

¹⁵ Hobijn, Bart: “What Will Homeland Security Cost?”, *Economic Policy Review*, Vol. 8, No. 2 (2002), pp. 21-33.

¹⁶ Government Accountability Office: *Combating Terrorism – Determining and Reporting Federal Funding Data*, Report to Congressional Requesters, GAO-06-161, (2006), pp. 1-2, at <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/useftp.cgi?IPaddress=162.140.64.21&filename=d06161.pdf&directory=/diskb/wais/data/gao>

¹⁷ The Government Performance Results Act of 1993, Office of Management and Budget, at <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>.

¹⁸ Progress Report in the Global War on Terrorism, Washington: The White House, at <http://www.whitehouse.gov/homeland/progress>.



over 185 people. It has disrupted alleged terrorist cells in New York, Washington, Oregon, North Virginia, North Carolina, and Florida. Furthermore, its military campaigns and the toppling of the regimes in Afghanistan and Iraq are presented as measures of success in the war on terrorism.¹⁹ At the same time it is possible to point to terrorist attacks, which were aborted or intercepted due to the counter-terrorism work of governments, as a measurement of counter-terrorist effectiveness. These have included the botched bombing of a US airline by the Shoe Bomber Richard Reid in December 2001, the foiling of an attempted truck bomb attack in Singapore aimed at embassies, the airport and financial district, or the failed effort to bomb of U.S. embassies in Rome and Paris.²⁰ George Bush in October 2005 declared that the US and its allies had stopped ten major attacks since 9/11, including attacks with hijacked aeroplanes in 2002 and 2003²¹, and in the UK the mayor of London Ken Livingstone reported that since 9/11 government authorities have foiled ten terrorist attacks on London alone.²²

Parallel to government attempts to highlight the effectiveness of their counter-terrorism measures, there are a limited number of academic studies which have dealt directly with the topic of measuring effectiveness. Some point out that the numbers of fatalities generally gives a good impression of the success of terrorist activities and are therefore a good way of assessing the effectiveness of counter-terrorism measures.²³ Other scholars such as Jonathan Stevenson believe that the effectiveness of counter-terrorist measures and the victory in the war on terrorism “is likely to reveal itself over time as a negative – the relative absence of terrorism – gradually confirmed by an increase in arrests and convictions and by more probative intelligence.”²⁴

A study by Cynthia Lum, Leslie W. Kennedy and Alison J. Sherley highlights the apparent gap in the literature, noting that only about 3000 (or 1,5 percent) of a total of 20,000 studies on the topic of terrorism discuss the idea of evaluating the effectiveness of counter-terrorist measures in some form, while only seven deal with it specifically.²⁵ Those who have attempted to assess the effectiveness of counter-terrorism measures have done so predominantly by using time-series and intervention analysis. They believe that a successful counter-terrorism measure reduces the amount of terrorist violence and therefore that, if the level of terrorist incidents is plotted over time and against some policy indicators, it is possible to see whether the measure is effective or not.²⁶ The central argument in other words, is that certain effective counter-terrorist policies will produce a change in the terrorist's modus operandi, which will be visible in the pattern of incidences. Here it is assumed that terrorists groups act in a western rational way, that they reflect and substitute certain types of action with others when faced with excessive difficulties. They believe terrorists to be rational actors and place great emphasis on them being a ‘*homo economicus*’. Terrorists have a certain limited budget and try to maximise the effect of their resources. Measures taken to

¹⁹ See Three Years of Progress in the War on Terrorism, Fact Sheet, The White House, Office of the Press Secretary, Washington DC, 11 September 2004, at <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2004/36156.htm>.

²⁰ Rogers, Paul: “The War on Terrorism: Winning or Losing”, *Briefing Paper* (September 2003), Oxford, Oxford Research Group.

²¹ Sanger, David E.: “The Struggle for Iraq: President’s Address; 10 Plots Foiled Since Sept. 11, Bush Declares”, *The New York Times*, 7 October 2005.

²² Milne, Jonathan: “Ten attempted terror attacks in London since 9/11 says mayor”, *The Guardian*, 27 December 2005.

²³ Morag, *op. cit.*, p. 310.

²⁴ Stevenson, Jonathan: “Counter-terrorism: Containment and Beyond”, *Adelphi Paper*, No. 367 (2004), p. 92.

²⁵ Lum *et al.*, *op. cit.*

²⁶ Hewitt, Christopher (1984): *The Effectiveness of Anti-Terrorist Policies*, London, University Press of America, p. XII.



raise the cost of certain types of terrorist activities lead them use other types of tactics whose cost has not risen.

One of the first studies to use economics in the analysis of counter-terrorist measures was by William M. Landes, who in 1978 used ordinary least squares regression techniques to examine the aircraft hijackings in the US during 1961-1976. He showed with econometric methods that the use of sky marshals and metal detectors had had a significant positive effect on the probability of apprehension and a significant negative influence on the number of offences committed. The data indicated a steep drop in skyjackings after these security measures became operational in January 1973. In the US, there were twenty-seven incidents of skyjackings in 1972 and only one in 1973.²⁷ Other studies which have also used economic calculations to measure effectiveness include Jon Cauley and Eric Im's use of intervention or interrupted time series analysis to evaluate the impact of metal detectors, fortified embassies and the UN convention on preventing attacks on protected persons;²⁸ Walter Enders, Todd Sandler and Jon Cauley's examination of UN conventions and international responses to hijackings using a refined application of intervention analysis;²⁹ and Bryan Brophy-Baermann and John Conybeare's paper on short and long term effects of Israeli retaliation attacks.³⁰ Other studies include the evaluation of U.S. air raids on Libya and their effectiveness against terrorism by Henry Prunckun and Philip Mohr,³¹ and the intervention analysis of Basque terrorism in Spain by Carlos Pestana Barros, which evaluates the effectiveness of policies against ETA using time series data from 1968 to 2000.³² More recently, Asaf and Noam Zussman have evaluated the effectiveness of a counter-terrorism policy by examining Israeli targeted assassinations of terrorists and the reaction of this on the Israeli stock market³³ and Benjamin Zycher examines counter-terrorism policies in a benefit/cost framework on the basis of moderate, severe and nuclear terrorist attack scenarios in the United States.³⁴

One of the most famous rationalist econometric assessments of effectiveness of counter-terrorism measures, however, is Walter Enders and Todd Sandler's vector-autoregression-intervention analysis.³⁵ Enders and Sandler examined a number of counter-terrorism measures, including retaliatory raids, fortification of embassies, metal detectors and anti-terrorism laws. Their idea is that terrorists act according to a consumer-choice model, where they "maximize utility or expected utility obtained from the consumption of basic

²⁷ Landes, William M.: "An Economic Study of US Aircraft Hijackings, 1961-1976", *Journal of Law and Economics*, Vol. 21 (April 1978), pp. 1-31.

²⁸ Cauley, Jon and Im, Eric I.: "Intervention Policy Analysis of Skyjackings and Other Terrorist Incidences", *American Economic Review*, Vol. 78, No. 2 (1988), pp. 27-31.

²⁹ Enders, Walter; Sandler, Todd and Cauley, Jon: "UN Conventions, Technology and Retaliation in the Fight Against Terrorism: An Econometric Evaluation", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 2, No. 1 (1990), pp. 83-105.

³⁰ Brophy-Baermann, Bryan and Conybeare, John A. C.: "Retaliating Against Terrorism: Rational Expectations and the Optimality of Rules versus Discretion", *American Journal of Political Science*, Vol. 38, No. 1 (1994), pp. 196-210.

³¹ Prunckun, Henry W. Jr. and Mohr, Philip B.: "Military Deterrence of International Terrorism: An Evaluation of Operation El Dorado Canyon", *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 20, No. 3 (1996), pp. 267-280.

³² Barros, Carlos Pestana: "An Intervention Analysis of Terrorism: The Spanish ETA Case", *Defence and Peace Economics*, Vol. 14, No. 6 (2003), pp. 401-412.

³³ Zussman, Asaf and Zussman, Noam: "Targeted Killings: Evaluating the Effectiveness of a Counter-Terrorism Policy", *Discussion Paper*, No. 2005.02 (2005), Jerusalem, Bank of Israel Research Department.

³⁴ Zycher, Benjamin (2003): *A Preliminary Benefit/Cost Framework for Counter-terrorism Public Expenditures*, Santa Monica, RAND.

³⁵ Enders, Walter and Sandler, Todd: "The Effectiveness of Antiterrorism Policies: A Vector-Autoregression-Intervention Analysis", *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 4 (1993), pp. 829-844.



commodities, produced from terrorist and nonterrorist activities”.³⁶ One type of terrorist action can be substituted with an alternative kind of attack if it creates the same basic commodities. To turn out these basic commodities, terrorists have to select between terrorist and non-terrorist actions, while having to deal with only limited resources. If they choose to follow the violent terrorist route they have to decide what kind of attack they want to perpetrate. Enders and Sandler point out that each type of attack has a ‘price’ that depends on how much time is involved to plan and execute the attack, the resources needed and the likelihood of the attack being successful.³⁷ This again all depends on what the target is, the level of violence sought and where the attack will take place and what security measures are in place there. So the 9/11 attacks had a higher per-unit price than the bombing of the USS Cole because more resources were needed, the location was better protected and the target was more significant. The price of a certain terrorist attack results mostly from the resources governments have implemented to stop such an attack. Therefore, Enders and Sandler highlight that if one wants to assess the effectiveness of counter-terrorism policies, it is important to take into account the possible substitution of attack types due to this ‘price’ rise.³⁸

2. Difficulties of the rationalist approach

The overarching problem of the rationalist approach is that it predominantly focuses on hard quantitative data such as measuring the body count or number of incidents and thereby ignores many of the qualitative aspects. Success is generally expressed with the help of indicators which are easily accessible and quantifiable. Government officials point to the decline of the number of terrorist incidents as sign of a successful counter-terrorism campaign. This was the case in press conferences for the publication of the US State Department’s annual report *Patterns of Global Terrorism 2003*.³⁹ It was announced that the number of terrorist attacks had fallen and that this was a clear indicator that the United States was winning the ‘war on terrorism’. Regardless that this proved to be wrong due to a statistical error in their calculations and that the number of attacks actually was higher than the previous year, thereby according to their logic indicating the failure of their policies, the number of terrorist incidents say nothing about the effectiveness of existing counter-terrorism measures. There are many different reasons for why the numbers of incidents can decrease. For example, terrorists may be saving up their resources for a devastating attack, trying to give governments a false sense of security and aiming to encourage complacency, reduce their vigilance and thereby increasing the government’s vulnerability. They may also be in a phase of recruiting and training new members or buying new weapons to strike another day. At the same time a terrorist group which is actually in decline may opt to attack more frequently and more violently in order to prove to governments, supporters and the general public that they

³⁶ Sandler, Todd and Enders, Walter: “An Economic Perspective on Transnational Terrorism”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, No. 2 (2004), pp. 311.

³⁷ *Ibid*, pp. 311-313.

³⁸ Sandler, Todd and Enders, Walter: “Transnational Terrorism: An Economic Analysis”, in Richardson, H.W.; Gordon, P. and Moore II, J.E. (eds.) (2005), *The Economic Impact of Terrorist Attacks*, Northampton, Edward Elgar (forthcoming).

³⁹ United States Department of State: *Patterns of Global Terrorism 2003*, at <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2003>.



remain a force to be reckoned with, despite these attacks really representing the last twitches of a dying organisation.⁴⁰

Similarly, when considering for example the terrorist ‘body count’ as an indicator of an effective counter-terrorism measure, one has to keep in mind that the overall size of a terrorist group is often unknown and many of those captured or killed are low-level recruits who can be replaced easily. Even, when one is able to eliminate two-thirds of the top leadership, the rank and file of the group may grow, and as a result decentralise and become more resilient. Indeed, a terrorist group that loses members to arrest or targeted killings may actually increase in overall size if the crackdown generates a backlash. For example, the Provisional IRA capitalised on indiscriminate British crackdown to gain recruits.⁴¹ Raphael Perl points out that “[i]n a western, science-and-technology-oriented society, many feel that if a problem can be quantified, it can be solved”.⁴² However, measuring terrorism with numbers or statistics is to a certain extent contradictory. Statistics are supposed to give an insight into general trends and patterns. However, the rare, random-like and uneven nature of terrorism and the fluctuation of incidents run counter to the idea of trends and patterns, something that might have been realised by the US government when it renamed its annual publication *Patterns of Global Terrorism* to *Country Reports on Terrorism*. Although governments often proclaim the effectiveness of their policies in the absence of further attacks and it may seem logical consider a decrease in terrorist activity as an indicator of effective counter-terrorism, the asymmetric non-linear nature of terrorism, which aims to surprise its victims, can mean that terrorists are biding their time and preparing for a bigger more devastating attack. If a large attack happens in one country, as was the case with 9/11, the Madrid and London bombings, “although there have been none of that magnitude in preceding or later years, a time series based on the number of incidents is of little value.”⁴³

The determination of the West to measure success in a quantitative numerical form is undermined by the difficulty of gathering reliable statistics and figures on terrorism. Apart from the traditional problems concerning the field of terrorism research such as the often classified nature of the subject, there are a number of issues directly concerned with data collection.⁴⁴ For example, the organisations and governments collecting the data have different definitions of what constitutes terrorism, making consistent counting impossible. Government figures are biased as they count incidents using a definition of terrorism which reflect their political ideals and policy concerns, while non-governmental organisations generally have to use media reports to compile their databases, therefore only including incidents which make it into the mainstream news. For this reason most domestic terrorism in countries such as Sierra Leone, Sri Lanka, Algeria or Colombia are ignored or reported very unevenly, and at the same time it is difficult to judge whether an attack can be attributed to terrorism or whether it is part of a continuing civil war.⁴⁵ Most databases are incomplete with

⁴⁰ Probst, Peter S.: “Measuring Success in Countering Terrorism: Problems and Pitfalls”, *Lecture Notes in Computer Science*, Vol. 3495 (2005), p. 318.

⁴¹ Pillar, *op. cit.*, pp. 217-235.

⁴² Perl, Raphael: “Combating Terrorism: The Challenge of Measuring Effectiveness”, *CRS Report for Congress*, RL33160 (2005), Congressional Research Service, p. 10.

⁴³ Frey, Bruno S. and Luechinger, Simon: “Measuring Terrorism”, Institute of Empirical Research in Economics University of Zurich, *Working Paper*, No. 171 (2003), p. 4.

⁴⁴ For more information on the problems and weaknesses of terrorism research see Silke, Andrew (ed.) (2004): *Research on Terrorism – Trends, Achievements & Failures*, London, Frank Cass; Schmid, Alex P. and Jongman, Albert J. (1988): *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.

⁴⁵ See Crenshaw, Martha: “Current Research on Terrorism: The Academic Perspective”, *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 15, No. 1 (1992), p. 4.



gaps and cover different time periods, and some even change their criteria for counting terrorist incidents halfway through.⁴⁶ For example, the MIPT Terrorism Knowledge Base covers international terrorism incidents from 1968 to 1997 and from 1998 it claims to include international and domestic incidents.⁴⁷

This, together with the rareness of terrorism incidents, makes the use of risk management or cost benefit calculations awkward. Where as the incidents of other social phenomenon such as crime are very frequent, incidents of terrorism, especially large attacks, are very rare in comparison. Richard Falkenrath believes that data on terrorism is not really appropriate for quantitative analysis, on which risk assessments predominantly relies.⁴⁸ Apart from the limited poor quality data on terrorism, one of the main problems is that the ‘probability’ variable in the risk calculation is extremely difficult to measure. Terrorism is not a random phenomenon. Unlike other traditional subjects dealt with in risk management such as natural disasters, accidents or public health, terrorism is less prone to conforming to statistical patterns. Terrorism is caused by humans and they decide when and how to attack. This decision is not made randomly but is made after careful consideration and depend on, and is influenced by, external factors such as government decisions and actions. Terrorists attack deliberately in a form which does not conform to a pattern in order to surprise the opponent. As Falkenrath points out “[m]ost estimates of the probability of an event are based on some understanding of their past frequency. Simple applications of this frequency theory of probability can fail spectacularly when the possible event has occurred only rarely or never at all.”⁴⁹

Even if probability and risk could be calculated, the cost benefit calculation of reducing the risk of terrorism faces grave difficulties. Although one can calculate the direct cost of certain anti-terrorist policies such as new x-ray machines or explosive detectors at airports, there are a number of hidden costs such as the value of the lost time of travelers.⁵⁰ Roger Congleton has calculated that if each airplane passenger in the U.S. spends half an hour longer at the airport due to increased security measures, the hidden cost of these measures would be around \$15 billion per year.⁵¹ On the benefit side, calculations are even more difficult and more issues have to be taken into consideration. As Enders and Sandler point out, one way to estimate a portion of this benefit would be to calculate the reduced loss of life attributable to airport security measures – i.e. fewer people killed in skyjackings and bombings. If the net number of such lives saved, after adjusting for substitution into other life-threatening terrorist actions, can be measured, then the average value of a statistical life, although morally highly questionable, could be applied to translate these lives into monetary value. One would have to also add the reduced financial losses in the form of destroyed planes and buildings as well as other even further removed consideration, such as the recession in the airline industry and increased insurance premiums to name but a few.⁵² All of these financial values face great

⁴⁶ Some of the databases available include “*International Terrorism: Attributes of Terrorist Events*” (ITERATE) or “*Terrorism in Western Europe: Event Data*” (TWEED) as well as the *RAND-MIPT Terrorism Incident database*.

⁴⁷ The MIPT Terrorism Knowledge Base is available at <http://www.tkb.org/Home.jsp>.

⁴⁸ Falkenrath, Richard: “Analytic Models and Policy Prescriptions: Understanding Recent Innovations in U.S. Counterterrorism”, *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 24, No. 3 (2001), pp. 159-181.

⁴⁹ *Ibid.*, p.175.

⁵⁰ Frey, Bruno S.; Luechinger, Simon and Stutzer, Alois: “Calculating Tragedy: Assessing the Cost of Terrorism”, *Working Paper* No. 205 (2004), Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.

⁵¹ Congleton, Roger D.: “Terrorism, Interest-Group Politics, and Public Policy. Curtailing Criminal Modes of Political Speech”, *The Independent Review*, Vol. VII, No. 1 (2002), p. 62.

⁵² Sandler and Enders, “An Economic Perspective on Transnational Terrorism”, *op. cit.*, p. 314.



measurement difficulties as “it is difficult to confirm the absence of an occurrence and assign causality to that absence.”⁵³ We can only really guess the number of terrorist attacks that are prevented by counter-terrorist measures. Some have argued that in order to tackle a question one would have to set up two worlds, one in which nothing is done to combat terrorism and one where measures against it have been implemented. Furthermore, in order to find out exactly which measures are effective, one would have to create a large number of different worlds where only one counter measure as well as a large number of combinations of measures would be tested.⁵⁴

Regardless of whether there are too many variables in play to calculate the effectiveness of counter-terrorism measures, the rationalist approaches are missing a vital point. Terrorism, as the name implies, is not so much about death and destruction, rather the primary aim is to spread terror and fear. The following section will explore the need of including some kind of assessment of the perception and feeling of fear in the general population in order to assess whether or not counter-terrorism policies are “effective”.

3. The neglected fear factor

Despite all the attention terrorism is not one of the top killers in the world. Only a few hundred people are generally killed each year by international terrorism. John Mueller points out that more people in the West are killed by lightning, accidents caused by deer, allergic reactions to peanuts or drowned in the bath and toilet than are killed by terrorism.⁵⁵ And it is clear that compared to fatalities due to war, heart and lung disease, cancer or simple traffic accidents, the number of direct terrorist victims seems minuscule.⁵⁶ The U.S. alone suffers around 40 000 fatalities each year through traffic accidents and worldwide there are around 1,2 million people killed in traffic each year.⁵⁷ 9/11 killed around the same number of people that die in traffic accidents around the world every day. There are clearly many other more acute things people should “rationally” worry about than terrorism. This is highlighted by Benjamin Friedman, who argues that “[t]elling Kansan truck drivers to prepare for nuclear terrorism is like telling bullfighters to watch out for lightning. It should not be their primary safety concern.”⁵⁸

⁵³ Malvesti, Michele L.: “Bombing bin Laden: assessing the Effectiveness of Air Strikes as a Counter-Terrorism Strategy”, *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 26, No. 1 (2002), p. 20.

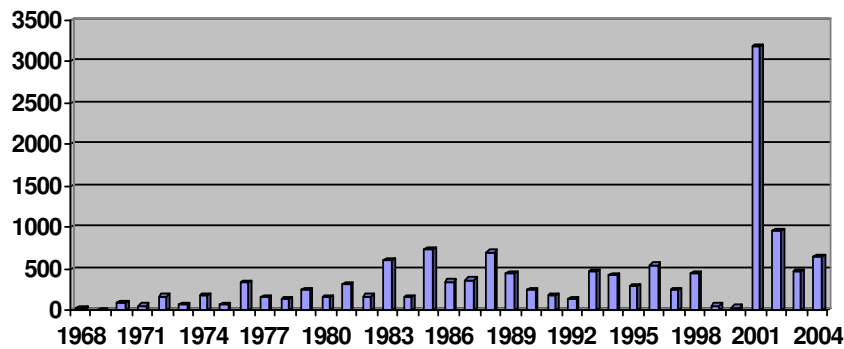
⁵⁴ Tudge, Colin: “When men have lost their reason: is the war on terrorism working?”, *New Statesman*, (April 12, 2004).

⁵⁵ Mueller, John: “Six Rather Unusual Propositions about Terrorism”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 17, No. 4, (2005), pp. 487-505.

⁵⁶ For more on this point see Schneider, Bruce (2003): *Beyond Fear – Thinking Sensibly About Security in an Uncertain World*, New York, Copernicus Books, pp. 30.

⁵⁷ World Health Organization (2004): *World report on road traffic injury prevention*, Geneva: WHO Press.

⁵⁸ Friedman, Benjamin: “Leap Before you Look: The Failure of Homeland Security”, *Breakthroughs*, Vol. XIII, No. 1, (2004), pp. 33.

Table 1: Fatalities in International Terrorist Incidences⁵⁹Table 2: The 10 leading causes of death in the U.S. in 2001⁶⁰

Causes of Death	Deaths	% of total deaths
All Causes	2,416,425	100.0
1. Diseases of heart	700,142	29.0
2. Malignant neoplasms	553,768	22.9
3. Cerebrovascular diseases	163,538	6.8
4. Chronic lower respiratory diseases	123,013	5.1
5. Accidents	101,537	4.2
6. Diabetes mellitus	71,372	3.0
7. Influenza and pneumonia	62,034	2.6
8. Alzheimer's disease	53,852	2.2
9. Nephritis, nephrotic syndrom and nephrosis	39,480	1.6
10. Septicemia	32,238	1.3
Terrorism	Aprox. 3000	0.12

⁵⁹ RAND - St Andrews's Terrorism Chronology 1968-1997 & RAND-MIPT Terrorism Incident database (1998-Present).

⁶⁰ Anderson, R. N. and Smith, B. L.: "Death: Leading Causes for 2002", *National Vital Statistics Reports*, Vol. 57, No. 17 (2005), p. 7.



For terrorism violence is only the means to the end of spreading the psychological effect of fear. Fear is the main component of terrorism. The risk of directly being the victim of a terrorist attack is tiny; coconuts falling from trees kill more people each year.⁶¹ The perception of threat, or risk, and any resultant fear from such perceptions, bears no relation to the actual risk as “[t]he general public and the political leadership tend to perceive the threat of terrorism as a greater problem than the available data would indicate.”⁶² This perceived threat and fear of terrorism is reflected in the reduced number of people flying following 9/11. To illustrate this perception of risk more graphically, Michael Sivak and Michael Flannangan have calculated the probability of being killed in a domestic US non-stop flight in a major US airline, in a 10-year period, as about eight in one hundred million. At the same time, the probability of being killed while driving on a rural interstate highway in 2000 was about 4 in a billion per kilometre. From this they conclude that driving the distance of an average US domestic flight is 65 times more risky than flying, and for flying to become as risky as driving, airplane disasters on the scale of 9/11 would have to happen once a month.⁶³

Why do people fear terrorism more than other more likely causes of death and other risks? Why are they not so worried about traffic accidents, diseases or natural disasters such as tsunamis that kill millions every year? For scholars in the field of risk perception these questions are nothing new and constitutes natural human behaviour. It is widely accepted in risk perception that there is a sometimes very wide disparity between the perception of the public of risk and the risk indicated by the statistics compiled by experts. The reaction to dangers does not seem to match the numerical odds. The literature on misperception in risk assessment is substantial and a number of different explanations for this “false sense of insecurity”⁶⁴ have been identified.

Some point to the fact that people are more afraid of things they cannot control compared to things they can such as flying and smoking.⁶⁵ Others add that people fear the risk of being harmed by unfamiliar or exotic things such as nuclear material or sharks more than everyday hazards as falling down the stairs.⁶⁶ Again different scholars highlight that people are more fearful and focus more on extreme and dramatic events that kill many people in one go.⁶⁷

Related to this, authors such as George Loewenstein, et al., argue that people are more fearful the easier they can visualise or imagine a certain event. If the image of the event can be accessed easily people will be more fearful of it.⁶⁸ Things such as terrorism bring to mind dramatic images of disaster, such as planes flying into the Twin Towers, which prevents people from weighing up the small probabilities of such events. Extreme event such as terrorist attacks, plane crashes or jackpot lottery wins are generally reported more intensely and remembered more easily than other media reports on risks such as cancer. With pictures of these rare events more easily available to people, the probability is generally overestimated.

⁶¹ Mueller, John: “Response”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 17, No. 4 (2005), p. 525.

⁶² Falkenrath, *op. cit.*, p. 170.

⁶³ Sivak, Michael and Flannangan, Michael J.: “Flying and Driving after the September 11 Attacks”, *American Scientist*, Vol. 91 (January-February 2003), p. 6-8.

⁶⁴ Wenar, Leif, cited in Mueller, John: “Simplicity and Spook: Terrorism and the Dynamics of Threat Exaggeration”, *International Studies Perspectives*, Vol. 6, No. 2 (2005), p. 221.

⁶⁵ Applebaum, Anne: “Finding Things to Fear”, *Washington Post*, 24 September 2003.

⁶⁶ Slovic, Paul (2000): *The Perception of Risk*, London, Earthscan Publications.

⁶⁷ Lerner, Jennifer S.; Gonzalez, Roxana M.; Small, Deborah A. and Fischhoff, Baruch: “Effects of Fear and Anger on Perceived Risks of Terrorism: A National Field Experiment”, *Psychological Science*, Vol. 14, No. 2 (2003), pp. 144-150.

⁶⁸ Loewenstein, George F.; Weber, Elke U.; Hsee, Christopher K. and Welch, Ned: “Risk as Feelings”, *Psychological Bulletin*, Vol. 127, No. 2 (2001), pp. 267-286.



Similarly, when the media report specifically on one normal person's life who was in the wrong place at the wrong time, people generally connect with that person, be it through the tearful appeal for help from relatives or the dramatic last words crackling over the mobile phone line from the inside of a hijacked plane. The personal insight into the fate of average people makes the audience imagine themselves or a family member being in that plane which crashed or in that building that collapsed. People fear such events disproportionately regardless of the statistical insignificant risk.⁶⁹

Some argue that the disproportionate fear of terrorism can be put down to the deliberate nature of the violence. Daniel Byman points out that, on a personal level, it causes more grief and emotional turmoil when a family member is murdered than when he or she is killed in a traffic accident, even though it does not change the fact of death and loss. This is reflected by our generally universal societal rules which consider deliberate killing to be worse and deserving of harsher punishment than killing someone by accident.⁷⁰ Taking many of these points into consideration Cass Sunstein argues that strong emotions produce a larger behavioural response than do statistically identical risks. He points to what he calls a “*probability neglect*” which results from strong emotions, and this makes people focus on the badness of the outcome and makes them disregard the probability of the event ever occurring. It is possible to recognise a hazard, evaluate the risk, and decide if and what necessary steps to take to minimize the risk. However if one is confronted with a risk that evokes a strong emotional reaction in the form of fear, we typically misperceive the risk or act as if we misperceive the risk.⁷¹

4. Thinking about alternatives and supplements

Even though some may consider it to be dangerous to simply lull “the public into a false sense of complacency” and lead “them to feel that they are secure through seemingly harmless placebo policies”⁷², the effect of fear has to be an important part in assessing the effectiveness of counter-terrorist measures. “A special difficulty here consists in the problem of quantifying and monetizing fear and its consequences, a problem that has yet to be seriously engaged in the relevant literature.”⁷³ So far fear has not been an issue in measuring the effectiveness of counter-terrorism measures but one has to realise that not only those killed are victims of terrorism, but those who fear it as well.⁷⁴ Fear in a society is a real cost as people stop flying, avoid large gatherings, and spend time and money to reduce their anxiety. As terrorism involves the exploitation of fear, which is not always a “rational” feeling, can rationalist approaches adequately measure the effectiveness of counter-terrorist policies? If fear is one of the main components of terrorism, should not the effectiveness of counter-terrorism measures also be assessed by the level of fear they reduce? Should the focus be to shift away at least partly from the expert to the layperson, to those who are the victims of terrorism and experience its effects directly as the emotional state of terror or fear?

⁶⁹ Chapman, Clark R. and Harris, Alan W.: “A Skeptical Look at September 11th. How We Can Defeat Terrorism by Reacting to It More Rationally”, *Skeptical Inquirer*, Vol. 26, No. 5 (2002), pp. 29-34.

⁷⁰ Byman, Daniel: “A Corrective That Goes Too Far?”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 17, No. 4 (2005), p. 513.

⁷¹ Sunstein, Cass R.: “Terrorism and Probability Neglect”, *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 26, No. 2-3 (2003), pp. 121-136.

⁷² Crenshaw, Martha: “A Welcome Antidote”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 17, No. 4 (2005), p. 519.

⁷³ Sunstein, *op. cit.*, pp. 132-133.

⁷⁴ Friedman, *op. cit.*, p. 29.



The obvious problem one faces is how to ‘measure’ or gauge fear. Considering that the rationalist economic measurements have difficulties, sociological and psychological empirical measurements will seem even less exact. Estimating the feeling of fear in a society and of individuals due to terrorism seems impossible. Nevertheless, a number of indicators, which are supposed to highlight the general feeling of fear in a society, have been suggested. For example one could examine consumer confidence as an indicator of the public mood or the level of domestic and international support for the government and its policies as an indicator of the level of fear. However, the problem is that these indicators are affected by a vast range of other factors not related to security from terrorism, such as the state of the economy with the employment rate and inflation as well as general dissatisfaction with the government’s performance in other areas.⁷⁵ A different potential way of assessing the general feeling of safety would be to examine the changing patterns of tourist travel. Do people in Germany still go on holiday to Indonesia, Spain or London, or has there been a change in their holiday-destination choice due to terrorism? There is general consensus that 9/11 had a devastating effect on tourism, nevertheless, it is difficult to prove that a change in the long-term tourism patterns across the world are predominantly due to terrorism. There are many other potential variables which could contribute to a change of tourism patterns.

As a result, one seems forced to return to empirical evidence such as public opinion polls to give us a sense of how people feel about the counter-terrorism policies implemented by their governments. There are number of opinion polls one could consult on the general issue of fear of terrorism. In an opinion poll conducted in the U.S. in 1998/99 84 percent of the general public considered international terrorism to be the most ‘critical threat’ to their country above all others and 61 percent of the questioned ‘leaders’ viewed it the same way.⁷⁶ In Europe the European Commission conducted four Eurobarometer public opinion polls between autumn 2001 and spring 2003, and asked 1000 people in fifteen member states about their fears. The results indicated that the fear of terrorism fluctuated between 86 and 78 per cent.⁷⁷ There have been a number of other attempts to capture the feeling of the population in questionnaires, interviews and opinion polls. Reports of the Allensbacher Institute of Public Opinion Polls have shown that the fear of terrorist attack in Germany has dropped from 56 per cent in December 2001-January 2002 to 45 per cent in December 2003 and 29 per cent in January 2004. However, following the attacks in Madrid this feeling of fear rose again sharply to 57 per cent in April 2004, a higher rate than following the 9/11 attacks.⁷⁸ In stark contrast, an opinion poll by Populus in the UK shortly after the July 7th terrorist attacks in London pointed out the 78 per cent of the people questioned will not change their normal routine, travel, holiday or trips to central London as a result of the terrorist attacks, indicating that the fear of terrorism appears to be substantially lower than in Germany.⁷⁹

Although these differences are interesting considering that the UK is a more likely target, these opinion polls face a number of problems. Apart from the classical problems associated with opinion polls and interviews, there is another major flaw: how far can a questionnaire really capture the feeling of fear? A paper-based response by ticking boxes or giving the feeling of fear a number on a scale of one to ten seems to miss a vital point. Even when

⁷⁵ Morag, *op. cit.*, p. 315.

⁷⁶ Rielly, John E. (1999): *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, Chicago, Chicago Council on Foreign Relations, p. 15.

⁷⁷ European Commission, 2001-2003, *Standard Eurobarometer 56-59*, Brussels: Directorate-General Press and Communication, at http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm.

⁷⁸ Institut für Demoskopie Allensbach: “Mehr als jeder zweite Befürchten einen Terroranschlag in Deutschland”, *Allensbacher Berichte*, No. 7 (2004).

⁷⁹ Populus: “Terrorist Bombings & The Olympic Survey”, published in *The Times*, 12 & 16 July 2005.



interviews are used they are simply analysed according to what was roughly said. Questions are formulated along the line of: Here is a list of things that some people say they are afraid of. For each of these, please tell me if, personally, you are afraid of it, or not? Or: Are you afraid that it will come to a terrorist attack in Germany in the near future or not? The answers are then placed in categories and made into tables and graphs to show the increase or decrease of fear in the population.

If fear is the main component of terrorism and sits so uneasily with rationalist approaches, it may be fruitful to consider an alternative methodological approach to 'measuring' the effectiveness of counter-terrorism policies: constructivism. Although not explicitly framed in such terminology, constructivism has played an important role in terrorism research in the past, as it has helped in the understanding of the controversy and difficulty of defining terrorism. The phrase 'one man's terrorist is another man's freedom fighter' was then often used to highlight "the socially constructed nature of agents or subjects".⁸⁰ Constructivism reminds us that the concept of terrorism is constructed through language and within particular political contexts. There is no concrete phenomenon called terrorism in the world that exists independent of our subjective understandings and our culture.

As we have seen, the risk of terrorism for the average layperson is minimal and the fear produced stands in no "rational" proportion to the risk. If fear cannot be comprehended rationally and is in fact socially constructed then a social constructivist methodology seems appropriate to complement or substitute the rational risk-management and cost-benefit approaches. As Alexander Wendt points out "[s]ocial threats are constructed, not natural".⁸¹ The feeling of fear originates from the idea that terrorism is a threat. This feeling in turn influences our behaviour and the behaviour of the state. They introduce counter-terrorism measures which in turn reinforce our idea that terrorism is a threat. And so the circle continues. If the threat of terrorism is socially constructed, the measures aimed at dealing with it also have to be socially constructed through language. Therefore, could the effectiveness of these measures be assessed by examining the discourse that constructs the threat and the response?

It is widely accepted that discourse analysis has to be based on text, written or oral, by authorized speakers and writers and that speech acts only enter the discourse if they are articulated by important people. In other word, the researcher should focus on experts.⁸² In line with this, one could analyse the discourse on counter-terrorism held by authorized speakers such as government officials, politicians or counter-terrorism experts and examine which counter-measures are talked to be effective. However, this would not give us an insight into whether these measures are good at reducing the fear of the general public. Jennifer Milliken points out that the main weakness of the dominant approach of focusing on the expert discourse lies in the fact that it leaves out what happens once policies are implemented.⁸³ It is not clear to what extent the measures considered effective in the expert

⁸⁰ Fearon, James and Wendt, Alexander: "Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View", in Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas and Simmons, Beth A. (eds.) (2002): *Handbook of International Relations*, New York, Sage, p. 57.

⁸¹ Wendt, Alexander: "Anarchy is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992), p. 405.

⁸² Campbell, David (1993): *Politics without Principle: Sovereignty, Ethics, and Narratives of the Gulf War*, Boulder, Lynne Rienner, p. 7.

⁸³ Milliken, Jennifer: "The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods", *European Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 2 (1999), p. 240.



discourse really transcend to the discourse of the layperson. And it is the layperson who is predominantly the target of terrorism today, not the expert. The emphasis should be on the layperson as an alternative to the prevailing and dominant focus on experts in policy decisions and the continuing trend of expertisation. Is not the dominant focus of much of the existing discourse analysis on official texts by politicians and experts with authority a contradiction to the central constructivist argument of questioning established knowledge? A central characteristic of terrorism today, so we are told, is that it targets the layperson. If the layperson is the target of terrorism, are the opinions and feelings found in the 'layperson discourse' not essential in the evaluation of the effectiveness of counter-terrorism?

The obvious problem arising from this is how to access this layperson discourse. Milliken suggests here to "use first hand media reports, Internet network sources, and even fieldwork and interviews".⁸⁴ One could combine parts of the opinion poll and interview method mentioned above with a more social constructivist methodology such as discourse analysis. The answers given in interviews and opinion polls such as the ones mentioned above are without doubt of importance; however, how something is said and what is conveyed through the use of specific language and rhetoric also needs to be considered. Closed questions about the feeling of fear can therefore only offer limited insight and a more open-ended conversation might be more revealing of the underlying feelings. Interviews of the general public, giving them the opportunity to talk freely on the topic of terrorism and the policies to combat it, could provide a useful insight into the layperson discourse and the social constructs embedded in it. Researchers could also focus on TV talk show audiences, public meetings, Internet chat rooms and blogs or local community newspapers written by laypersons. Alternatively, one could focus on the transitional level between expert and layperson. Here expert knowledge is (re-)constructed by the mass media before it is (re-)constructed again and consumed and incorporated into the layperson discourse.⁸⁵ Here, due to their large circulation, availability and the consistency they provide, popular tabloid newspapers read by the average person in the street such as the *Sun* in the UK or the *Bild* in Germany might prove very suitable. Others may question how far the discourse found in tabloid newspapers really represents the discourse of the average layperson. Antonio Gramsci for example would refer to the media as well as other institutions of civil society which regulate populations such as churches, schools and universities, as the extended state.⁸⁶ Do newspapers not often have a certain agenda according to their political orientation and is their discourse not shaped by the elite owners of the corresponding media group? How far is this discourse really taken up by the population?

Whatever source one eventually decides on examining, the researcher is still left with the problem of how to conduct a discourse analysis of the layperson or layperson-near discourse. The literature on discourse analysis in IR has increased over the last couple of years and there a number of studies which aim to examine the socially constructed nature of the world through the use of such methodology.⁸⁷ Although a how-to guide of constructivist discourse analysis is opposed by more post-modern elements who consider it a way of silencing

⁸⁴ *Ibid*, p. 242.

⁸⁵ Phillips, Louise and Jørgensen, Marianne W. (2002): *Discourse Analysis as Theory and Method*, London, Sage, p. 2.

⁸⁶ Gramsci, Antonio (1971): *Selections from the Prison Notebook*, Edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, New York, International Publishers, pp. 257-264.

⁸⁷ See for example Weldes, Jutta; Laffey, Mark; Gusterson, Hugh and Duvall, Raymond (eds.) (1999): *Cultures of Insecurity*, London, University of Minnesota Press.



alternative perspectives and interpretations of knowledge, Jennifer Milliken,⁸⁸ as well as Roxanne Doty,⁸⁹ suggest a method which may be fruitful in the effort to assess the effectiveness of counter-terrorism. They provide a short insight into ‘predicate analysis’, which has the potential to be used in what this paper calls for: the evaluation of counter-terrorism policy focusing on their ability to reduce fear in the general public. Using predicate analysis to examine newspaper articles in tabloids related to terrorism and counter-measures and focusing on predication — i.e., the verbs, adverbs and adjectives that construct nouns as a particular kind of thing, with particular characteristics and capacities — one could gain useful information on what policies are talked to be effective and constructed as reducing fear. One could examine the identity construction of the other, i.e., the “terrorist” as the source of insecurity, looking not only at the construction of insecurity by his actions but also the insecurity constructed by “the very visibility of its mode of being as other”.⁹⁰ Apart from this, focusing on the “terrorist other”, one could also centre on the nouns representing certain counter-terrorism policies and the predication of these measures by the verbs, adverbs and adjectives surrounding them as a means that can give us a glimpse into their capacities of giving people the feeling of safety. So the language used in the predications of things, such as ‘armed soldiers’ at airports, construct them in a certain way, giving them certain characteristics and therefore gives us an idea of their effectiveness through their ability to reduce fear.

It is clear that more research is needed to establish in more detail what alternatives or supplements there are to the existing rationalist approaches and whether the proposed constructivist discourse analysis of the layperson (near) discourse is a fruitful option. What ever other possibilities one may consider suitable for accessing the appropriate discourse level, one thing this paper hopes to have conveyed it that the rationalist methods alone do not suffice.

Conclusion

The aim of this paper was to highlight the weaknesses of the dominant rationalist ways of assessing the effectiveness of counter-terrorism and with this prepare the stage for alternatives or supplements to be considered. The traditional rationalist approaches to measuring the effectiveness of counter-terrorism measures such as risk management or cost-benefit calculations do not provide a full satisfactory answer and face a number of difficulties. Data used is very unreliable and there are too many intervening variables that can influence their calculations. Examining quantitative data on terrorism such as the number of incidents or killed terrorists to establish patterns of behaviour and ascribe effectiveness to certain counter-measures does not really fit the fluctuating, random-like nature of terrorism, who’s aim it is to surprise and catch people of guard.

⁸⁸ Milliken, Jennifer: “Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory”, in Fierke, Karin M. and Jørgensen, Knud Erik (eds.) (2001): *Constructing International Relations: The next generation*, London, M. E. Sharpe, pp. 136-159.

⁸⁹ Doty, Roxanne Lynn: “Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines”, *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (1993), pp. 297-320.

⁹⁰ Connolly, William (1991): *Identity/Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*, Ithaca, Cornell University Press, p. 66.



Most important, however, is that they neglect the central characteristic of terrorism: the spread of terror and fear. Although the fear of terrorism may be disproportionate to the risk, it is vital to take it into consideration when discussing the effectiveness of counter-terrorism measures. One may even want to go as far as claiming that the feeling of fear is an indicator of whether counter-terrorism measures are effective, regardless of whether they truly contribute to the quantitative reduction of terrorism. If counter-measures reduce the fear of terrorism among the general population then they are effective. Therefore, the feeling of fear is an important publicly available mean of evaluating the effects of existing counter-terrorism policies. Whether the proposed constructivist methodology of discourse analysis, or more precisely predicate analysis, can provide a useful addition to the dominant rationalist approaches need to be examined in more detail. However, the focus on the layperson's fear of terrorism is essential as an alternative to the prevailing role of experts in the creation of government policies.

Ultimately one should also consider not only questioning the rationalist approaches and suggesting constructivist style alternatives but also deconstructing the apparent Western practice of measuring and counting everything. Why does the West have to measure things? Measuring implies counting and numbers, which lead us to believe that increases and decreases are possible. If we can count things and measure them then we feel they exist and are able to comprehend them. Generally the westerns scientific influence makes us believe that if a problem can be quantified, it can be measured, and therefore it is possible for it to be solved. The debate over the winning or losing of the 'war on terrorism' lends itself to the further examination of not only the moderate constructivist application of discourse analysis and the 'measurement' of counter-terrorist effectiveness, but also provides us with a possibility of deconstructing the dominant scientific philosophy of measuring.

References

- Alexander, Yonah (ed.) (2002): *Combating Terrorism: Strategies of Ten Countries*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Anderson, Robert N. and Smith, Betty L.: "Death: Leading Causes for 2002", *National Vital Statistics Reports*, Vol. 57, No. 17 (2005), pp. 1-90.
- Applebaum, Anne: "Finding Things to Fear", *Washington Post*, 24 September 2003.
- Barros, Carlos Pestana: "An Intervention Analysis of Terrorism: The Spanish ETA Case", *Defence and Peace Economics*, Vol. 14, No. 6 (2003), pp. 401-412.
- Biddle, Stephen and Long, Stephen: "Democracy and Military Effectiveness – A Deeper Look", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 4 (2004), pp. 525-546.
- Brophy-Baermann, Bryan and Conybeare John A. C.: "Retaliating Against Terrorism: Rational Expectations and the Optimality of Rules versus Discretion", *American Journal of Political Science*, Vol. 38, No. 1 (1994), pp. 196-210.
- Buckley Mary and Fawn, Rick (eds.) (2003): *Global Responses to Terrorism – 9/11, Afghanistan and Beyond*, London, Routledge.



- Byman, Daniel: "Measuring the War on Terrorism: A First Appraisal", *Current History*, Vol. 102, No. 668 (2003), pp. 411-416.
- "Scoring the War on Terrorism", *The National Interest* (Summer 2003), pp. 75-84.
- "A Corrective That Goes Too Far?", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 17, No. 4 (2005), pp. 511-516.
- Campbell, David (1993): *Politics without Principle: Sovereignty, Ethics, and Narratives of the Gulf War*, Boulder, Lynne Rienner.
- Cauley, Jon and Im, Eric I.: "Intervention Policy Analysis of Skyjackings and Other Terrorist Incidences", *American Economic Review*, Vol. 78, No. 2 (1988), pp. 27-31.
- Chapman, Clark R. and Harris, Alan W.: "A Skeptical Look at September 11th. How We Can Defeat Terrorism by Reacting to It More Rationally", *Skeptical Inquirer*, Vol. 26, No. 5 (2002), pp. 29-34.
- Congleton, Roger D.: "Terrorism, Interest-Group Politics, and Public Policy. Curtailing Criminal Modes of Political Speech", *The Independent Review*, Vol. VII, No. 1 (2002), pp. 47-67.
- Connolly, William (1991): *Identity/Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*, Ithaca, Cornell University Press.
- Crenshaw, Martha: "Current Research on Terrorism: The Academic Perspective", *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 15, No. 1 (1992), pp. 1-11.
- "A Welcome Antidote", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 17, No. 4 (2005), pp. 517-521.
- Doty, Roxanne Lynn: "Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines", *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (1993), pp. 297-320.
- Enders, Walter; Sandler, Todd and Cauley, Jon: "UN Conventions, Technology and Retaliation in the Fight Against Terrorism: An Econometric Evaluation", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 2, No. 1 (1990), pp. 83-105.
- and Sandler, Todd: "The Effectiveness of Counter-Terrorism Policies: Vector-Autoregression-Intervention Analysis", *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 4 (1993), pp. 829-844.
- Falkenrath, Richard: "Analytic Models and Policy Prescription: Understanding Recent Innovation in U.S. Counterterrorism", *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 24, No. 3 (2001), pp. 159-181.
- Fearon, James and Wendt, Alexander: "Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View", in Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas and Simmons, Beth A. (eds.) (2002): *Handbook of International Relations*, New York, Sage.



- Frey, Bruno S. and Luechinger, Simon: "Measuring Terrorism", *Working Paper* No. 171 (2003), Institute of Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- Luechinger, Simon and Stutzer, Alois: "Calculating Tragedy: Assessing the Cost of Terrorism", *Working Paper* No. 205 (2004), Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- Friedman, Benjamin: "Leap Before you Look: The Failure of Homeland Security", *Breakthroughs*, Vol. XIII, No. 1 (2004), pp. 29-40.
- Gramsci, Antonio (1971): *Selections from the Prison Notebook*, Edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, New York, International Publishers.
- Hewitt, Christopher (1984): *The Effectiveness of Anti-Terrorist Policies*, London, University Press of America.
- Hirsh, Michael: "9/11 – and Counting; Four Years In, No Clear Plan", *The Washington Post*, 11 September 2005, p. B01.
- Hobijn, Bart: "What Will Homeland Security Cost?", *Economic Policy Review*, Vol. 8, No. 2 (2002), pp. 21-33.
- Hoffman, Bruce (1998): *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press.
- Institut für Demoskopie Allensbach: "Mehr als jeder zweite Befürchtet einen Terroranschlag in Deutschland", *Allensbacher Berichte*, No. 7 (2004).
- Landes, William M.: "An Economic Study of US Aircraft Hijackings, 1961-1976", *Journal of Law and Economics*, Vol. 21 (April 1978), pp. 1-31.
- Lerner, Jennifer S.; Gonzalez, Roxana M.; Small, Deborah A. and Fischhoff, Baruch: "Effects of Fear and Anger on Perceived Risks of Terrorism: A National Field Experiment", *Psychological Science*, Vol. 14, No. 2 (2003), pp. 144-150.
- Loewenstein, George F.; Weber, Elke U.; Hsee, Christopher K. and Welch, Ned: "Risk as Feelings", *Psychological Bulletin*, Vol. 127, No. 2 (2001), pp. 267-286.
- Lum, Cynthia, Kennedy, Leslie W. and Sherley, Alison J.: "The Effectiveness of Counter-Terrorism Strategies", *A Campbell Systematic Review* (January 2006).
- Lynch, Mark (2005): *Understanding al-Qaeda: the irrelevance of IR theory*, at http://abuaardvark.typepad.com/abuaardvark/2005/11/understanding_a.html.
- Malvesti, Michele L.: "Bombing bin Laden: assessing the Effectiveness of Air Strikes as a Counter-Terrorism Strategy", *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 26, No. 1 (2002), pp. 17-29.
- Milliken, Jennifer: "The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods", *European Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 2 (1999), pp. 225-254.



- “Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory”, in Fierke, Karin M. and Jørgensen, Knud Erik (eds.) (2001): *Constructing International Relations: The next generation*, London, M. E. Sharpe, pp. 136-159.
- Milne Jonathan: “Ten attempted terror attacks in London since 9/11 says mayor”, *The Guardian*, 27 December 2005.
- Morag, Nadav: “Measuring Success in Coping with Terrorism: The Israeli Case”, *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 28, No. 4 (2005), pp. 307-320.
- Mueller, John: “Simplicity and Spook: Terrorism and the Dynamics of Threat Exaggeration”, *International Studies Perspectives*, Vol. 6, No. 2 (2005), pp. 208-234.
- “Six Rather Unusual Propositions about Terrorism”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 17, No. 4 (2005), pp. 487-505.
- “Response”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 17, No. 4 (2005), pp. 523-528.
- Perl, Raphael: “Combating Terrorism: The Challenge of Measuring Effectiveness”, *CRS Report for Congress*, RL33160, (2005), Congressional Research Service.
- Phillips, Louise and Jørgensen, Marianne W. (2002): *Discourse Analysis as Theory and Method*, London, Sage.
- Pillar, Paul R. (2001): *Terrorism and U. S. Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press.
- Populus: “Terrorist Bombings & The Olympic Survey”, published in *The Times*, 12 and 16 July 2005.
- Probst, Peter S.: “Measuring Success in Countering Terrorism: Problems and Pitfalls”, *Lecture Notes in Computer Science*, Vol. 3495 (2005), pp. 316-321.
- Prunckun, Henry W. Jr. and Mohr, Philip B.: “Military Deterrence of International Terrorism: An Evaluation of Operation El Dorado Canyon”, *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 20, No. 3 (1996), pp. 267-280.
- Rielly, John E. (1999): *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, Chicago, Chicago Council on Foreign Relations.
- Rogers, Paul: “The War on Terrorism: Winning or Losing”, *Briefing Paper* (September 2003), Oxford, Oxford Research Group.
- Sandler, Todd and Enders, Walter: “An Economic Perspective on Transnational Terrorism”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, No. 2 (2004), pp. 301-316.
- and Enders, Walter: “Transnational Terrorism: An Economic Analysis”, in Richardson, H.W.; Gordon, P. and Moore II, J.E. (eds.) (2005): *The Economic Impact of Terrorist Attacks*, Northampton, Edward Elgar.
- Sanger, David E.: “The Struggle for Iraq: President’s Address; 10 Plots Foiled Since Sept. 11, Bush Declares”, *The New York Times*, 7 October 2005.



- Scheuer, Michael (2004): *Imperial Hubris: Why the West is losing the war in terror*, Dulles, Brassey's.
- Schmid, Alex P. and Jongman, Albert J. (1988): *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Schneider, Bruce (2003): *Beyond Fear: Thinking Sensibly About Security in an Uncertain World*, New York, Copernicus Books.
- Silke, Andrew (ed.) (2004): *Research on Terrorism: Trends, Achievements & Failures*, London, Frank Cass.
- Sivak, Michael and Flannangan, Michael J.: "Flying and Driving after the September 11 Attacks", *American Scientist*, No. 91 (Jan-Feb 2003), pp. 6-8.
- Slovic, Paul (2000): *The Perception of Risk*, London, Earthscan Publications.
- Spencer, Alexander: "Questioning the Concept of New Terrorism", *Peace, Conflict & Development*, Vol. 8 (2006), pp. 1-33.
- Steven, Graeme C. S. and Gunaratna, Rohan (2004): *Counterterrorism: A Reference Handbook*, Contemporary World Issues, Santa Barbara, ABC Clio.
- Stevenson, Jonathan: "Counter-terrorism: Containment and Beyond", *Adelphi Paper*, No. 367 (2004).
- Sunstein, Cass R.: "Terrorism and Probability Neglect", *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 26, No. 2-3 (2003), pp 121-136.
- "Tackling a Hydra", *The Economist*, 30 January 2003.
- Tucker, David: "What's New About the New Terrorism and How Dangerous Is It", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 13, No. 3 (2001), pp. 1-14.
- Tudge, Colin: "When men have lost their reason: is the war on terrorism working?", *New Statesman*, 12 April 2004.
- Ullman, Harlan: "Is the US winning or losing the global war on terror and how do we know?", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 1 (2006), pp. 29-41.
- Von Hippel, Karin (ed.) (2005): *Europe Confronts Terrorism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Weldes, Jutta; Laffey, Mark; Gusterson, Hugh and Duvall, Raymond (eds.) (1999): *Cultures of Insecurity*, London, University of Minnesota Press.
- Wendt, Alexander: "Anarchy is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992), pp. 391-425.
- World Health Organization (2004): *World report on road traffic injury prevention*, Geneva, WHO Press.



Zussman, Asaf and Zussman, Noam: “Targeted Killings: Evaluating the Effectiveness of a Counter-Terrorism Policy”, *Discussion Paper*, No. 2005.02 (2005), Jerusalem, Bank of Israel Research Department.

Zycher, Benjamin (2003): *A Preliminary Benefit/Cost Framework for Counter-terrorism Public Expenditures*, Santa Monica, RAND.





EL PAPEL DE LA INFORMACIÓN¹ EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Daniel Sansó-Rubert²

Universidad de Santiago de Compostela

Resumen:

Ante la constatación de que las medidas hasta el momento empleadas en la lucha contra la nueva dimensión de la criminalidad organizada transnacional adolecen en muchos aspectos de eficacia, resulta necesario la explotación de nuevos mecanismos o la perfección de los ya existentes, con el fin de adecuar las capacidades estatales al nuevo escenario operativo y estratégico. En este contexto, en el que el crimen organizado transnacional representa una amenaza de primer orden, los medios de obtención de información y de elaboración de inteligencia se presentan como elementos indispensables. La elección de las operaciones y los agentes encubiertos como objeto de reflexión, obedece a la creencia de que, bien articulados y definidos, pueden constituir dos instrumentos efectivos.

Palabras clave: crimen organizado, amenazas transnacionales, servicios de inteligencia.

Title in English: *“The Role of Information in the Fight against Transnational Organized Crime”*

Abstract:

Having proved that the measures used up to now in the fight against the new dimension of transnational organized crime are not efficient in many respects, it is necessary to use new mechanisms or to improve the existing ones, in order to adequate state capabilities to the new strategic and operational scenario. In this context in which transnational organized crime represents a first order threat, the means for collecting information and elaborating intelligence are indispensable elements. The choice of covert operations and agents as a topic for reflection is due to the beliefs that they can become effective instruments, once they are properly articulated and defined.

Keywords: *organized crime, transnational threats, intelligence services.*

Copyright © UNISCI, 2006.

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 elección del término *información*, radica en la adopción de la terminología empleada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Españolas, que denominan a sus órganos de obtención y análisis como servicios de información, con el fin de diferenciarlos de los servicios de inteligencia propiamente dichos. No es objeto de este trabajo el análisis de la polémica doctrinal suscitada con respecto a los conceptos de *inteligencia* e *información*, aunque se abundará sobre este tema más profusamente en el apartado tercero.

² Daniel Sansó-Rubert Pascual es criminólogo y secretario del Seminario de Estudios de Defensa USC-CESEDEN en la Universidad de Santiago de Compostela.
Dirección: Seminario de Estudios de Defensa USC-CESEDEN, Facultad de Derecho, Universidad de Santiago de Compostela, 15782 Santiago de Compostela (La Coruña), España. *E-mail:* danielsanso@yahoo.com.



1. Breve descripción de la amenaza: Aspectos criminológicos³

El incremento exponencial de la actividad criminal organizada caracterizada por el dominio y la ostentación de un fuerte poder económico, y el ejercicio del liderazgo político a través del empleo expeditivo de la violencia, así como mediante la práctica sutil de la manipulación, corrompiendo amplios sectores del sistema económico y político a nivel mundial, resulta hoy un fenómeno altamente productivo y cada vez más sofisticado, que arroja unas cifras de pingües beneficios vergonzantemente suculentas⁴.

La explotación de oportunidades abierta por el mercado internacional, a cuya cabeza están las grandes multinacionales en su afán de competitividad y búsqueda de nuevos mercados, suponen un precedente habitual para la introducción del crimen organizado. Hasta el punto de que importantes segmentos de la economía legal han sido absorbidos por la delincuencia internacional, creando lo que periódicamente algunos denominan las “multinacionales del crimen”⁵, dado que están en posesión de un enorme potencial económico que acrecienta sus posibilidades desestabilizadoras.

El crimen organizado crece, muta y fruto de la transformación continua, se perfecciona, consolidando por todo el orbe una modalidad empresarial delictiva que proyecta su dominación sobre Estado y sociedad con un poder predador.

Por ello, el alcance del crimen organizado es integral: ha adquirido dimensiones globales (en lo geográfico), transnacionales (en lo étnico y cultural), multiformes (en su estructura y en

³ Para profundizar en el concepto de delincuencia organizada transnacional y en los factores de su internacionalización Sansó-Rubert Pascual, D.: “La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 9 (octubre 2005), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

⁴ En opinión de reputados analistas como Blanco Cordero, Kaiser, Solans y Arlacchi, las tradicionales Cosa Nostra, Camorra, Sacra Corona Unita, N’ Drangheta, la Yakuza japonesa, las Triadas chinas, los Carteles de la Droga Colombianos, Mejicanos, Peruanos y Norteamericanos, las organizaciones Rusas, Turcas y Kurdas, en cálculos aproximados representan un volumen económico anual estimado en un billón de dólares, tres veces superior al presupuesto nacional Francés y más del 50% de esta cifra, 500.000 millones de dólares, se inyecta en el circuito financiero internacional con capacidad de producir rentabilidad. Blanco, C.I.: “Criminalidad organizada y mercados ilegales”, *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, San Sebastián, nº 11, (1997), pp. 213-231 y Arlacchi, P.: “Tendencias de la criminalidad organizada y de los mercados ilegales en el mundo actual”, *Cuadernos del Poder Judicial*, nº 16, (septiembre 1985). De acuerdo con el Informe de EUROPOL sobre crimen organizado de 2003, en el año anterior operaban ya en la Unión Europea unos 4.000 grupos criminales organizados con más de 40.000 miembros. Citado en el “*Report on the Organised Crime Situation in Council of Europe Member States, 2004*”, elaborado por el Group of Specialist on criminal law and criminological aspects of organised crime (PC-S-CO), dependiente del European Committee on Crime Problems del Consejo de Europa (PC-S-CO) (2004), Provisional, Strasbourg, 23 de diciembre de 2004, p. 37. El informe publicado en 2004 por el Consejo de Europa sitúa en España -ateniéndose a los datos suministrados por las autoridades españolas- 542 grupos criminales con 4.250 miembros. El “*Report on the Organised Crime Situation in Council of Europe Member States, 2004*” cit., cifra superada de acuerdo con la estadística elaborada sobre la base de los datos suministrados por los Estados -y advirtiendo que faltan datos de países como el Reino Unido y Hungría-, por Georgia (621 grupos), Alemania (637), Italia (16.314 miembros, no aporta el número de grupos), Rumania (1.062), Turquía (1.448) y Ucrania (634). En el año 2006 estas cifras, a tenor de lo recogido en el *EU Organised Crime Threat Assessment 2006* (OCTA) de EUROPOL, no arrojan una perspectiva halagüeña de futuro.

⁵ Las organizaciones multicriminales supraestatales que operan en el seno de redes internacionales de delincuencia, abarcan un repertorio de actividades que incluyen un inventario muy amplio de delitos, especialmente de naturaleza económica. La tendencia a la diversificación y la conexión entre mercados delictuales, obedece al afán de maximización del lucro obtenible. Resa Nestares, C.: “Crimen organizado transnacional: definición, causas y consecuencias”, en <http://www.uam.es/publicaciones>.



los acuerdos que forja con sectores políticos y sociales) y pluriproductivas (en cuanto a la abundancia de bienes y servicios lícitos e ilícitos que transacciona)⁶.

En este sentido, no hay que pasar por alto la importancia de aquellas organizaciones criminales dedicadas al control ilegal de sectores económicos legales⁷. La tendencia a penetrar cada vez más en el espacio de la economía legal va en aumento, tanto en el sector público como en el privado. Las actividades económicas legales proporcionan cobertura a las actividades delictivas, ofrecen nuevas oportunidades para la actividad criminal y finalmente, los negocios lícitos abren vías de blanqueo del producto del delito⁸.

La criminalidad organizada se asienta en un contexto en el que las relaciones individuales y colectivas favorecen su maduración. Es mucho más que un acto anómico⁹ o desviado. Es una modalidad de crimen que se inserta en una matriz en la que la sociedad es al mismo tiempo víctima y beneficiaria de los bienes y servicios de los que la provee¹⁰. En consecuencia, el escenario en que se desarrolla el crimen organizado es el de una cultura funcional a su expansión.

El enemigo es pues, una organización cada vez más compleja, especializada, flexible, capaz de asociarse con otras, de comprar voluntades y operar cómoda y eficazmente en un escenario internacional. Este fenómeno multiforme y nunca unívoco, representa un peligroso ejemplo de privatización de la violencia, capaz de evadir el principio del control territorial consustancial al Estado, laminando considerablemente la idea de soberanía y su práctica política.

En cuestión de años, un problema que por tradición había sido interno-local o nacional-de orden público¹¹, se ha transformado en una amenaza que puede poner en peligro la viabilidad de las sociedades, la independencia de los gobiernos, la integridad de las instituciones financieras, el funcionamiento de la democracia y los equilibrios en las relaciones internacionales, con profundas consecuencias para los distintos países, siendo especialmente sangrante en algunas áreas geográficas como Latinoamérica, Asia o la Europa del Este.

En general, las organizaciones criminales han experimentado una expansión en la esfera internacional sin parangón¹². Sus planes de crecimiento se han encardinado en términos de

⁶ Tokatlian, J.G.; "El crimen organizado crece, cambia y se perfecciona", *Diario Clarín*, 10 de abril de 2001, Argentina, en <http://www.clarin.com/diario/2001/04/10/o-02304.htm>

⁷ Fijnaut, C.: "Transnational crime and the role of the United Nations in its containment through international cooperation: a challenge for the 21 st century", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* nº 8 (2000), p. 129.

⁸ *European Union Organised Crime Situation Report 2000*, en <http://www.europol.eu.int> (epígrafe "Overall Patterns and general trends").

⁹ Durkheim, E.; (1974): *The Sociology of E. Durkheim*, Oxford University Press, New Cork. Teorías de la Anomía: El término *anomia* suele emplearse para designar ciertos estados de vacío o carencia de normas en una sociedad, que producen entre otros efectos, uno específico: generar conductas desviadas en sus miembros.

¹⁰ Se ha estimado que un 5% del consumo total mundial tiene como objeto bienes y servicios ilegales. Friman, H. R. y Andreas, P. (eds) (1999): *The Illicit Global Economy and State Power*, Lanham. MD., pp. 1 y ss.; Naylor, R.T. (2002): *Wages of crime: black markets, illegal finance and underworld economy*, Ithaca; Rotman, E.: "The globalization of criminal violence", *Cornell Journal of Law and Public Policy*, Vol. 10 (2000).

¹¹ La *internacionalización* aplicada a la seguridad interior consiste en que los problemas desbordan las fronteras nacionales en ambos sentidos: hacia adentro, importando problemas de seguridad ajenos a las estadísticas nacionales y hacia fuera, exportando los problemas de seguridad domésticos. Arteaga, F.; "Una aproximación a la seguridad interior de la Unión Europea", *Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)*, Colaboraciones nº 12, 6 de diciembre de 2002, en <http://gees.org>

¹² Lupsha, P. A.: "Transnational organised crime", *Transnational Organised Crime*, nº 1 (1996), pps. 21-22.



flujos de bienes y capitales con una manifiesta visión empresarial, en consonancia con redes migratorias que les resultan especialmente útiles y en último término, de circunstancias favorables como códigos penales laxos, mercados específicos, y todas aquellas oportunidades imaginables para obtener ganancias ilegales¹³.

La delincuencia organizada además, está explotando nuevas esferas de intervención. La delincuencia medioambiental reporta enormes beneficios a los grupos criminales, especialmente en la forma de tráfico de especies amenazadas y contaminación (vertidos de basura tóxica o peligrosa), con un bajo riesgo de persecución. El informe del Consejo de Europa de 1999, aventura el dato de que las organizaciones mafiosas italianas han enviado al fondo del Mediterráneo, más de 20 barcos con basura peligrosa y material nuclear; otros grupos habrían hecho prácticas similares en el Danubio, arrojando toxinas¹⁴.

La delincuencia organizada transnacional es por consiguiente, una realidad incuestionable. Representa sin tapujos, una amenaza directa y seria contra la seguridad, tanto interior como exterior de los Estados.

2. La especial peligrosidad del crimen organizado transnacional frente a otras formas de criminalidad (desestabilización de los sistemas político y económico)

La comisión de delitos por una asociación criminal presenta una peligrosidad superior a la intrínseca de la delincuencia individual¹⁵. La organización permite la construcción de estructuras racionalmente orientadas a la planificación y comisión del delito, así como el encubrimiento de sus miembros para evitar la persecución penal. La suma de fuerzas, y la planificación y división eficaz del trabajo, fundamentan el mayor peligro para los bienes jurídicos. A ello contribuye la profesionalización de los integrantes de la organización, que han elegido el delito como *modus vivendi*.

Para lograr sus fines últimos emplean medios delictivos graves como la violencia, la intimidación o la corrupción en sentido amplio¹⁶, asociados generalmente a conductas

¹³ Resumiendo, sus actividades principales son aquellas que generan la provisión de bienes y servicios ilegales, ya sea la producción y tráfico de drogas, armas, menores, órganos, inmigrantes ilegales, materiales nucleares, el juego, la usura, la falsificación, la prostitución, la comercialización de bienes lícitos obtenidos subrepticamente, especialmente los vehículos de lujo, animales y obras de arte, y la utilización de redes legales para actividades ilícitas como el lavado de capitales. Sansó-Rubert, "La internacionalización de la delincuencia organizada", *op. cit.*

¹⁴ *Report on the Organised Crime Situation in Council of Europe Member States*, 1999, Cap. II, Section 2.13, pp. 60 y ss. ; *Report on the Organised Crime Situation in Council of Europe Member States*, 2004, Cap. 3.8, pp. 51 y ss. El Informe de 2004, hace hincapié en que éste es un tipo de criminalidad generalmente asociada al ámbito empresarial.

¹⁵ Langerstein, R. (1987): *Legitimation und Interpretation der strafrechtliche Verbote krimineller und terroristischer Vereinigungen*, Munich

¹⁶ Albanese, J. S. y Das, D.K. (2003): "Introduction: a framework for understanding", *Organised Crime. World perspectives*, New Jersey, pp. 1 y ss. Entre las tendencias que se manifiestan en el desarrollo de la criminalidad organizada en Europa, América y Japón, destaca tanto el aumento de medios violentos, como el incremento de la corrupción entre los cuadros dirigentes de la política y la administración. Sieber, U. (1997): "Gefahren und Präventionsmöglichkeiten im Bereich der internationalen Organisierten Kriminalität", *Internationale Organisierte Kriminalität (Herausforderungen und Lösungen für ein Europa offener Grenzen)*.



típicamente penales igualmente graves¹⁷. La gravedad de la conducta criminal viene determinada en gran medida por la naturaleza de los bienes jurídicos atacados, o también por el carácter masivo del ataque a bienes de menor rango.

La violencia desplegada por estas organizaciones cobra especial relevancia cuando además de su empleo para la comisión de actos delictivos, para el mantenimiento de la disciplina interna o para la resolución de conflictos con otros grupos criminales rivales, tiene como objetivo la eliminación (mediante intimidación o aniquilamiento) de personas que puedan perjudicar sus lucrativas actividades, preferentemente integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de la Administración de Justicia o de testigos¹⁸.

La corrupción aparece en todos los estudios criminológicos sobre el crimen organizado, con base empírica, como un componente esencial y definitorio del mismo¹⁹. Éste introduce y alimenta las prácticas corruptas en la Administración pública en todos sus niveles, desde el local hasta las más altas esferas y escenarios, tanto en el ámbito gubernativo, legislativo o judicial, para preservar su propia supervivencia y el éxito de sus actividades, maximizando sus beneficios económicos²⁰.

Finalmente, la mayor parte de las ganancias delictivas reingresan en el sistema financiero legal, medio necesario para rentabilizar las mismas. El blanqueo de capitales ha sido calificado como “la matriz del crimen global”²¹. La peligrosidad de la organización criminal transnacional reside en que puede afectar a la propia seguridad de los Estados en cuanto que, estos grupos tienen capacidad para desestabilizar su organización política y económica²².

Igualmente, el uso de la violencia como forma organizada de control social al margen del poder legítimo, genera efectos destructivos sobre el sistema político y los derechos individuales de los ciudadanos. El crimen organizado ha llegado a definirse como una “nueva forma de autoritarismo político no estatal”, que se traduce en un debilitamiento del Estado democrático y la violación sistemática de Derechos Humanos²³, en aquellos países o regiones en los que logra asentarse desplegando un control social alternativo al oficial. Estas

¹⁷ Este elemento constitutivo o definitorio viene recogido en las definiciones de delincuencia organizada de Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea, entre otros organismos internacionales. Desde un punto de vista criminológico “*Report on the Organised Crime Situation in Council of Europe Member States, 1998*”, Cap. V.3, pp. 63 ss.

¹⁸ Esta reactividad ultraviolenta se detecta sobre todo en las clásicas organizaciones criminales italianas, aunque cada vez en menor medida desde los años 90, así como en Albania y Serbia, con especial crudeza. Un ejemplo contundente lo constituyen los atentados perpetrados por la Mafia Siciliana, que en el año 1992, se cobraron la vida de los jueces Falcone y Borsellino. *Report on the Organised Crime Situation in Council of Europe Member States, 2004*.

¹⁹ *Ibid.*, p. 41.

²⁰ Lyman, M.D. y Potter, G.W. (1999): *Organised Crime*, 2ª Edición, New Jersey; Schneider, H. J.: “Recientes investigaciones sobre la criminalidad organizada”, *Revista de Derecho Penal y Criminología* (1993).

²¹ Rotman, E.: “The globalization of criminal violence”, *Cornell Journal of Law and Public Policy*, Vol. 10 (2000); Blanco Cordero, I. (2002): *El delito de blanqueo de capitales*, 2ª Ed. Elcano, Madrid; Fabián Caparrós, E. (1998): *El delito de blanqueo de capitales*, Madrid. El término “blanqueo de capitales” o “lavado de dinero”, son neologismos sin arraigo jurídico en abundantes ordenamientos, aunque son comúnmente asumidos para designar las conductas que buscan incorporar al tráfico económico legal, los bienes o el dinero obtenidos ilegalmente, dando apariencia de legalidad al producto del delito. Concretamente, el Código Penal español (artículos 301 y ss.), habla de “adquirir, convertir o transmitir bienes sabiendo que éstos tienen su origen en un delito grave, o realizar cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito”. Pérez, A.: Comentarios publicados en “*La Ley*”, nº 5801.

²² Foffani, L. (2001): “Criminalidad organizada y criminalidad económica”, *Revista Penal*, nº 7, pp. 5 y ss.

²³ Séller, L. I. “Transnational Organised Crime: The new Authoritarianism”, en Friman, H. R.; y Andreas, P. (eds.) (1999): *The Illicit Global Economy and State Power*, Lanham, MD.



sociedades constituyen un objetivo prioritario de las organizaciones criminales transnacionales por la debilidad de sus instituciones. En zonas donde la autoridad estatal es débil o inexistente, las organizaciones criminales poderosas pueden llegar a constituirse como autoridades políticas de facto, reemplazando al gobierno legítimo²⁴, incluso en la provisión de servicios sociales como la seguridad, el arbitraje de conflictos y la ayuda financiera²⁵.

Resulta indispensable reiterar, a los efectos de una nítida aprehensión del fenómeno de la delincuencia organizada transnacional, el hecho de que, además de la búsqueda de beneficios -el fin meramente lucrativo- como objetivo último de su actividad, su peligrosidad resida en no menor medida, en la búsqueda del poder²⁶.

El poder en definitiva es una salvaguarda de su situación, que se cristaliza en el carácter inmovilista de la criminalidad organizada, generalmente de corte conservador y reaccionario a los cambios, especialmente si estos pueden privarles de su situación privilegiada y acomodada en las esferas del poder²⁷.

A modo de colofón, la peligrosidad de este tipo de organizaciones delictivas radica especialmente en el “reciclaje o blanqueo de las ganancias del delito”, en tanto les confiere la capacidad de perturbar la organización económica de un Estado. La inyección de las ingentes ganancias obtenidas ilícitamente en el mercado financiero legal, alteran la libre competencia del mercado, en cuanto han sido logradas sin someterse a las reglas legales que constriñen a los demás competidores. La economía de mercado se basa en el principio de la libre competencia, en la confianza en que todos están sometidos por igual a las normas legales reguladoras del mercado. Este equilibrio quiebra en el momento en el que uno de los competidores, dispone de un inagotable capital de origen ilícito. Los costes de los recursos conseguidos de forma delictiva son notablemente inferiores respecto de los derivados para la obtención de fondos lícitos²⁸.

Subsidiariamente el blanqueo de capitales menoscaba, además de la libre competencia, la estabilidad y solidez del mercado financiero. El lavado de dinero tiene asimismo repercusiones monetarias en los países implicados en él, concretamente sobre la liquidez monetaria mundial y sobre la oferta monetaria nacional. Pueden llegar a desestabilizar los tipos de interés y el tipo de cambio de moneda de un país, sus tasas de inflación y otros

²⁴ Williams, P.: “Transnational criminal organizations and international security”, *Survival*, nº 36 (1994).

²⁵ Shelley, *op cit.* Cita como ejemplos a las Triadas chinas y la Yakuza japonesa, caracterizadas por una larga tradición en la puesta en práctica de políticas de bienestar social. De forma similar, se observan recientemente estrategias análogas por parte de las organizaciones criminales colombianas y rusas. Así, la Yakuza prestó asistencia material a las víctimas del terremoto de Kobe ante la lentitud de la llegada de la ayuda oficial. En Colombia, Pablo Escobar, jefe del Cártel de Medellín, financió instalaciones educativas y deportivas, por citar algunos ejemplos ilustrativos.

²⁶ Las definiciones dominantes en el ámbito criminológico norteamericano incluyen el poder, además de la búsqueda del beneficio económico, entre sus características o rasgos definitorios. Ambos no son excluyentes y pueden coexistir, diferenciándose sólo hasta cierto punto en el plano teórico, toda vez que la concentración de un gran poder económico en una organización se transforma en poder político y por otro lado, el poder político siempre implica poder económico. Maltz, M.D.: “On defining ‘organised crime’: the development of a definition and typology”, *Crime and Delinquency*, nº 22 (1976).

²⁷ Sánchez García de Paz, I. (2005): *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, Madrid, Dykinson / Ministerio del Interior.

²⁸ Blanco Cordero, *op. cit.* Destaca como objetivo de la criminalidad organizada su infiltración en la economía legal para tratar de alcanzar posiciones monopolísticas a través de la supresión de competidores.



indicadores económicos, generando desconfianza, impredecibilidad y caos en el sistema financiero²⁹.

En conclusión, la delincuencia organizada transnacional comprende todos los elementos indispensables para su categorización como amenaza estratégica, lo que en último término, ha empujado a los Gobiernos a buscar en la explotación de las capacidades de obtención de información y elaboración de inteligencia, los instrumentos que doten a los Estados de las herramientas óptimas para enfrentar un oponente que se manifiesta netamente desestabilizador³⁰.

3. La información como herramienta eficaz en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional

Constatado el hecho de que los instrumentos hasta el momento empleados para enfrentar la nueva dimensión de la criminalidad organizada transnacional analizada, han perdido en muchos aspectos eficacia operativa, son múltiples los análisis que abogan por la búsqueda y explotación de nuevos mecanismos o de perfección de los ya existentes, con el fin de adecuar las capacidades estatales al nuevo escenario operativo y estratégico. En este contexto, el papel de los medios de obtención de información y de elaboración de inteligencia, se presentan como un elemento indispensable para alcanzar el éxito.

²⁹ El Ministerio del Interior ruso estimó en 1993 que el crimen organizado controlaba por aquellas fechas la mayor parte de los 2000 bancos rusos y en torno a la mitad de su capital. Rotman, "The globalization of criminal violence", *op. cit.* Actualmente, el calado de las organizaciones mafiosas rusas en la economía regional es profundamente abrumador. "En agosto de 1999 aparecieron informes en los que se decía que alrededor de 15.000 millones de dólares procedentes de Rusia habían sido blanqueados a través del Bank of New York. [...] Efectivamente, lo que ocurrió fue que una red de personas deseosas de sacar dinero de Rusia se aprovechó de la política del Bank of New York, que buscaba agresivamente relaciones de correspondencia con bancos rusos sin ejercitar en todas las ocasiones las diligencias oportunas". Williams, P. (2003): "Redes transnacionales de delincuencia", en *Redes y guerra en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Madrid, Alianza.

³⁰ España en la última década ha apostado por la creación de Unidades Especiales de Información e Investigación de la Criminalidad Organizada: El Grupo de Respuesta Especial contra el Crimen Organizado (GRECO) y Unidades Territoriales de Inteligencia (UTI), en el seno de la Dirección General de la Policía y la Comisaría General de Policía Judicial, para la recogida, recepción, tratamiento, análisis y desarrollo de las informaciones relativas a la criminalidad, así como de las actividades en materia de prospectiva y estrategia. Con la puesta en funcionamiento de estas Unidades Territoriales se va a poder disponer de la estructura adecuada que permita conocer en tiempo real la situación de la delincuencia y generar informes estratégicos y operativos de gran utilidad, tanto para las Unidades Operativas como para las altas Instituciones de la Nación. Asimismo, destaca la creación de las Unidades de Droga y Crimen Organizado (UDYCO) de la Policía Nacional, dedicadas a la investigación del tráfico de drogas y el crimen organizado en general, instauradas en 1997. En el seno de la Guardia Civil, también se han creado unidades específicas para la lucha contra el crimen organizado: la Unidad Central Operativa (UCO), dependiente de la Jefatura de Información y Policía Judicial. Para ambos casos consultar la Orden del Ministerio del Interior, de 10 de septiembre de 2001, *por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Policía*, BOE de 19 de septiembre de 2001. Modificada por la Orden 2766/2003, de 2 de octubre de 2001 y la Orden del Ministerio del Interior, de 10 de septiembre de 2001, *por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Guardia Civil*, BOE de 6 de noviembre de 2001. La última apuesta del Gobierno Español en la lucha contra la delincuencia organizada, lo constituye el anuncio de creación de un Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado en el que se integrará toda la información nacional para su puesta a disposición de los cuerpos policiales. En esta misma línea, el ministro de Justicia, Juan Fernando López Aguilar, aseguraba ante los medios de comunicación que el "desafío" en la lucha contra el crimen organizado está más en la "inteligencia y la prevención" que en los avances que pueda haber en el derecho penal. *Cadena SER*, 24 de mayo de 2006, en <http://www.cadenaser.com>.



La utilización efectiva de información para fundamentar los procesos de toma de decisiones en cualquier ámbito por parte de los Estados, constituye una constante histórica, hasta el punto de que resulta incuestionable que, el dominio del conocimiento, ha proporcionado garantías de éxito.

Algunos autores se remontan a Moisés, como la primera referencia documentada acerca de la utilización de información para sustentar la elección de posturas trascendentales, como fue la decisión adoptada por las doce tribus de establecerse en la tierra de Canaán³¹.

Desde tiempos remotos, analistas estratégicos de la talla del tan socorrido Sun Tzu³² (alrededor del año 500 a. C.) y su emblemática obra “*El Arte de la Guerra*”, cuyo capítulo XIII lo dedica íntegramente al espionaje, han estudiado las “virtudes” de la obtención de inteligencia.

El dominio de la información ha cobrado paulatinamente trascendental proyección como elemento de prevención e identificación de riesgos. Defenderse de las amenazas y aprovecharse de las oportunidades que el entorno podía ofrecer, mediante el empleo de las capacidades de inteligencia, es una necesidad que ha permanecido inmutable a lo largo de los siglos. Sin embargo, lo que ha cambiado enormemente han sido las formas y los medios a través de los cuales se obtiene la información³³.

En la actualidad, una dificultad añadida a la hora de abordar este objeto de estudio de por sí complejo, lo constituye la falta de consenso sobre todas aquellas manifestaciones que entran en la categoría conceptual de lo que puede ser considerado como “inteligencia”³⁴. A este respecto, evitando entrar en disertaciones y conflictos doctrinales, al no existir una definición comúnmente aceptada con validez internacional, se ha optado por adoptar como referencia una definición avalada por diversos autores expertos en la materia y contemplada a su vez en documentos oficiales³⁵.

A esto resulta necesario sumar el hecho de que los servicios policiales encargados de obtener información y elaborar inteligencia en el ámbito criminal, se identifican en muchos

³¹ Instituto Español de Estudios Estratégicos / Centro Nacional de Inteligencia (2004): *Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la seguridad internacional*, Cuaderno de Estrategia, nº 127, Madrid, Ministerio de Defensa, p. 15. “Moisés por mandato divino, envió un informador a cada una de las doce tribus para descubrir la situación real de las nuevas tierras en que podía asentarse el pueblo de Israel” (episodio bíblico, cuarto libro de Moisés).

³² Sun Tzu (2003): *El Arte de la Guerra*, Buenos Aires, Pluma y Papel.

³³ Menneve, R. (1929): *L'espionnage international en temps de paix*, París : [n.p.], 2 vols.; Aramburu, J. (1971): *Espías : Historia de la guerra secreta*, San Sebastián, Buru Lan; Nord, P. (1972): *La actual guerra secreta*, Barcelona, Plaza y Janés.

³⁴ A pesar de la abundancia de definiciones aportadas hasta el momento, el término “inteligencia” sigue estando precariamente definido y envuelto en una continua discusión con respecto a su contenido. Si existe al menos, una postura unánime en torno a su naturaleza: todos coinciden en que no se trata de una simple suma de datos recopilados a partir de diversas fuentes, sino que es el producto de un determinado modo de conectar y analizar estos datos, por parte de los analistas de los Servicios de Inteligencia, para descubrir, comprender y valorar los hechos a los que remiten y prever su posible evolución, con el fin de suministrar conocimiento especializado y estructurado, que permita al Estado tomar decisiones adecuadas y reducir los riesgos inherentes a toda acción.

³⁵ “Con el tiempo, el concepto de inteligencia se ha ido haciendo más complejo, e incluso en los documentos oficiales se puede encontrar docenas de definiciones del término. En el documento OTAN de difusión limitada, el STANAG nº 2.936 “Doctrina de Inteligencia”, e implantado en España en la publicación C-2-001 *Doctrina y Procedimientos Básicos de inteligencia, Contrainteligencia y Seguridad* de 1998, vienen definidos hasta veinte tipos de inteligencia”. En Díaz Fernández, A. (2005): *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la guerra civil hasta el 11-M, Historia de una transición*, Madrid, Alianza.



países como servicios de información, empleando la nomenclatura “información”³⁶ para referirse a “inteligencia.” Sumado a la distinción entre la obtención de pruebas y evidencias propias del ámbito de investigación policial, generan una nebulosa conceptual harto compleja³⁷.

Esto puede llegar a tener su sentido, si entendemos que los servicios policiales llevan a cabo una doble función. Por un lado, obtienen información necesaria para la persecución y represión de los delitos (pruebas y evidencias)³⁸ y por otro, obtienen igualmente información que, procesada pertinentemente, adquiere el valor añadido que la transforma en inteligencia, empleando para ello mecanismos muy similares de los utilizados por los servicios de inteligencia³⁹, que a su vez combaten la delincuencia organizada transnacional desde una

³⁶ *Curso de Especialista en Información de la Guardia Civil, Tomo I, apartado “El servicio de Información”,* página 1, consideraciones previas: “Informar es presentar al Mando, en una síntesis desprovista de detalles inútiles, noticias capaces de determinar una decisión o de modificar otra tomada con anterioridad. El Mando, para tomar sus decisiones, precisa del más exacto conocimiento de los hechos, de las causas que los producen, de las personas que intervienen, de las circunstancias que lo rodean y, si fuera posible, de las situaciones que puedan llegar a originarse, con el fin de adoptar las adecuadas medidas de previsión. La información proporcionada al Mando los datos que precisa para decidir, tanto sobre los hechos acaecidos como sobre aquellos otros que puedan suceder en el futuro; con ella se hace posible prevenir los acontecimientos no deseables y limitar o reducir las consecuencias de los ya sucedidos, a la vez que se facilita la pronta realización de los servicios y se da seguridad a todas las actuaciones. Por tanto, debe ser eminentemente activa y preventiva, teniendo en cuenta que no existe seguridad sin previsión, ni esta sin previa información”.

³⁷ “Detective work and intelligence collection may resemble each other, but they are really completely different. Detectives aim at meeting a specific legal standard – ‘probable cause,’ for example, or ‘beyond a reasonable doubt’ or ‘preponderance of evidence.’ It depends on whether you want to start an investigation, put a suspect in jail or win a civil suit. Intelligence, on the other hand, rarely tries to prove anything; its main purpose is to inform officials and military commanders. The clock runs differently for detectives and intelligence analysts, too. Intelligence analysts – one hopes – go to work before a crisis; detectives usually go to work after a crime. Law enforcement agencies take their time and doggedly pursue as many leads as they can. Intelligence analysts usually operate against the clock. There is a critical point in time where officials have to ‘go with what they’ve got,’ ambiguous or not. But the biggest difference – important in all the current controversies – is that intelligence agencies have to deal with opponents who take countermeasures. Indeed, usually the longer one collects information against a target, the better the target becomes at evasion. So do other potential targets, who are free to watch.” Berkowitz, B.: “The Big Difference Between Intelligence and Evidence”, *The Washington Post*, 2 de febrero de 2003.

³⁸ La *prueba* en materia criminal, es “toda razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende demostrar la verdad o falsedad de una cosa.” Para Peña Torrea, la prueba está constituida por “los actos, hechos o efectos por los que se evidencia la participación de una persona o cosa en la perpetración de un delito, y las razones, argumentos, instrumentos y efectos que se obtienen de indicios más o menos vehementes o de hechos fehacientes por los que se demuestra la certeza de una cosa”. Para que la prueba sea válida jurídicamente se requiere que, tanto la prueba por sí misma, como los medios empleados para su obtención sean legales. La prueba ilícita es ineficaz. (Sentencia del Tribunal Constitucional español 114/1984, de 29 de noviembre) Este requisito procesal es universal, estando presente en el acervo jurídico de los países de nuestro entorno con matizaciones nimias. El *indicio* puede definirse como “aquella circunstancia de la que se induce otra que nos lleva a obtener la prueba.” O como “acción o señal que da a conocer lo oculto,” o bien como “todo hecho conocido que demuestra la existencia de otro desconocido.” La prueba demuestra una evidencia. El indicio nos lleva al conocimiento de cosas ciertas, utilizando el razonamiento inductivo, el deductivo o el analógico. Los indicios constituyen la comprobación del delito por excelencia, de ahí su importancia en la investigación policial. Nieto Alonso, J. (2002): *Apuntes de Criminalística*, Madrid, Tecnos.

³⁹ La inteligencia es el resultado de un proceso cíclico que consta de varias fases. Hay distintas versiones del ciclo de inteligencia. Las fases reciben nombres diferentes dependiendo de las agencias y de la bibliografía utilizada. Básicamente la secuencia de un modelo simplificado e ideal de ciclo de inteligencia es la siguiente: Los “consumidores” de la inteligencia indican la clase de información que necesitan y esas necesidades generales son convertidas en requerimientos específicos por los responsables de alto nivel de inteligencia. Los requerimientos indican cómo se deben distribuir los recursos y marcan las directrices de los que “obtienen” información (fase de Dirección). Los que trabajan en obtención consiguen información bruta (fase de Obtención). Esa información bruta es la materia prima con la que trabaja el analista y acaba convirtiéndose en



perspectiva diferenciada, a pesar de las muchas similitudes. Sin embargo, en algunos países los servicios de inteligencia están dotados de capacidades policiales, complicando aún más si cabe el panorama a exponer.

La polémica nuevamente aflora en lo tocante al papel de los servicios de inteligencia en la lucha contra la delincuencia organizada, en contraposición a los servicios de información netamente policiales. El objetivo de los servicios de inteligencia, a diferencia de otras agencias estatales relacionadas también con la seguridad, no consiste en perseguir delitos o crímenes, y esta característica les diferencia de aquellos otros que sí tienen como objetivo esta finalidad de persecución de las actividades ilícitas con fines judiciales, y a los que en consonancia, se les exige obtener pruebas con garantías suficientes para el ejercicio posterior de la Justicia.

Los servicios de inteligencia por su parte, deben obtener información y elaborar inteligencia para que el Gobierno pueda tomar las decisiones adecuadas para preservar la seguridad frente a amenazas o riesgos que muchas veces tendrán carácter criminal, pero no siempre.

A diferencia de los servicios de información policiales, que manejan en su trabajo tipos penales, los servicios de inteligencia se mueven en el campo más impreciso de la amenaza, del riesgo, de la situación predelictual. Esto provoca que su cercanía a la línea que delimita los medios legales e ilegales para realizar su trabajo sea mucho mayor que la que tienen los servicios de información policiales. Además, se da la circunstancia de que a menos que tenga que producirse alguna intromisión en los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, su actuación no requiere la puesta en marcha de los mecanismos de la Justicia⁴⁰.

En el ámbito nacional, los miembros del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) no tienen estatus de agentes de la autoridad y por lo tanto, no pueden llevar a cabo detenciones ni operaciones de neutralización. Su labor no está orientada a instruir procesos penales, sino a proporcionar análisis al Gobierno sobre determinados temas de importancia para la seguridad y la defensa contemplados en la Directiva Nacional de Inteligencia. Para ello el Centro cuenta con medios de obtención propios y en sus análisis integra la información relevante que le transmiten las agencias policiales⁴¹.

inteligencia (fase de Elaboración). La inteligencia es distribuida a los consumidores, que marcan nuevas necesidades o hacen ajustes en los programas de inteligencia con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia (fase de Difusión).

⁴⁰ Díaz, *op. cit.* Existen excepciones como Estados Unidos y Dinamarca, cuyos servicios sí tienen poderes policiales, en cualquier otro país, los servicios de inteligencia deberán poner en conocimiento de las autoridades policiales cualquier indicio que tengan de acciones delictivas. Del mismo modo, cuando estas actividades delictivas se convierten en una amenaza para el Estado, los servicios de información policial deben pasar a los servicios de inteligencia la dirección y responsabilidad de su vigilancia. Es precisamente este tipo de amenazas como el terrorismo o la delincuencia organizada, en las que la necesidad de coordinación y transmisión de información es más importante, donde mayores acuerdos deben existir sobre cómo repartirse las responsabilidades para combatirlas. Farson, S.: "Security Intelligence Versus Criminal Intelligence: Lines of Demarcation, Areas of Ofuscation, and the Need to Re-evaluate Organizational Roles in Responding to Terrorism", *Policing and Society*, vol. 2, nº 1 (1997). Este planteamiento suscita una reflexión de tipo organizativo de importancia capital, donde no existe unanimidad de criterio, ya que no todos los expertos coinciden en la necesidad de especializar definitivamente a las organizaciones de inteligencia y eliminarles todo rastro de capacidades policiales o viceversa. Esta fusión/confusión entre actividad policial y de inteligencia se reproduce en no pocos países.

⁴¹ Comparecencia de D. Jorge Dezcallar, ex-director del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), en la Comisión de Investigación del Congreso de los Diputados sobre los atentados del 11 de marzo de 2004, 19 de julio de 2004, en <http://www.congreso.es>. Los miembros del servicio de inteligencia español no tienen consideración de



En el campo concreto de la inteligencia, contar con fuentes de obtención de inteligencia humana, de procesamiento de información, o con suficientes analistas especializados, requiere siempre varios años de preparación e inversión. Se trata de capacidades que no se improvisan. Por ello, la delincuencia organizada transnacional juega por el momento con ventaja, en tanto las iniciativas serias en desarrollo y proyección de las capacidades de inteligencia como apoyo a la investigación policial son, en muchos países como España, una apuesta reciente aún por eclosionar con fuerza, sin menospreciar las labores que en las últimas décadas se están llevando a efecto con la obtención de fructíferos resultados⁴². La inversión en capacidades de inteligencia y de captación de información, constituye una elección estratégica de política criminal a medio y largo plazo.

Las utilidades de la inteligencia en el ámbito criminal son tanto de carácter preventivo, evitar que suceda, como su vertiente represiva, ayudando a la averiguación mediante la recolección y análisis de la información obtenida para detectar a las personas involucradas, el *modus operandi*, y cualquier hecho relevante para la investigación formal del delito.

Las fuentes de obtención de inteligencia son múltiples y de muy variada índole⁴³, pero la preponderancia de las fuentes humanas frente a los medios técnicos radica en la necesidad de acceder a la información sólo disponible en el seno de los arriesgados, dispersos y muy restringidos círculos de las estructuras, redes y células⁴⁴, en las que se articula el crimen organizado, difícilmente detectables por cualquier otro medio y aún más difíciles de penetrar⁴⁵.

En el máximo nivel de estas organizaciones se sitúan los dirigentes del grupo, que adoptan las decisiones tanto a nivel organizativo, como funcional. No participan por lo general en la comisión de los delitos, lo cual representa no pocas dificultades a la hora de su incriminación en los hechos delictivos, de ahí la imperiosa necesidad de una buena información extraída a través de la infiltración en las más altas esferas, máxime cuando en demasiadas ocasiones, la imagen pública de los dirigentes criminales goza de prestigio y reconocimiento social, pues a menudo actúan en la vida social como empresarios y políticos⁴⁶.

agentes de la autoridad, exceptuando en lo relativo a la protección y seguridad del personal e instalaciones del servicio. El CNI carece de competencias policiales o judiciales, de hecho, evoluciona hacia la profesionalización; es decir, dedicándose exclusivamente a análisis de inteligencia, dejando a la Guardia Civil y la Policía Nacional los aspectos policiales de la información. Serán estos los que establezcan lazos operativos y de coordinación con el poder judicial. Gabinete de Análisis del Centro Nacional de Inteligencia (CNI): "Servicios de inteligencia y lucha contra el terrorismo", en De Cueto, Carlos y Jordán, Javier (eds.) (2003): *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*, Granada, Comares.

⁴² En España, operaciones como Ballena Blanca, Mármol Rojo, Avispa y Tacos, por citar ejemplos relevantes, han contribuido a que la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad detuvieran en 2005 a 3925 personas y desmantelaran 290 grupos vinculados con el crimen organizado. *Comunicado de prensa de la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales*, Ministerio del Interior, Madrid, 13 de febrero de 2006.

⁴³ La inteligencia (en los medios de recolección) se clasifica en Inteligencia humana (HUMINT) y técnica, y dentro de la técnica se encuentran: la inteligencia de imágenes (IMINT) y de firmas radioeléctricas (MASINT), inteligencia de señales (SIGINT), captación de comunicaciones canalizadas a través de diversos medios: radio, teléfonos, fax o Internet (COMINT) y la inteligencia de fuentes abiertas (OSINT).

⁴⁴ Otra dificultad añadida es la tendencia de la criminalidad organizada a adoptar, al igual que el terrorismo, estructuras en red, dotadas de una mayor flexibilidad y anonimato, constituyendo auténticas "redes criminales" globales. Arquilla, J. y Ronfeldt, D. (2003): *Redes y guerra en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*, Madrid, Alianza.

⁴⁵ Jordán Enamorado, J.; "Servicios de inteligencia y lucha antiterrorista", *Al servicio del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España*, *Arbor*, nº 709, tomo CLXXX (enero de 2005), Madrid, CSIC.

⁴⁶ Bassiouni, M.C. y Vetere, E: "Towards understanding organised crime and its transnational manifestations", *Organised Crime: A Compilation of U.N. Documents 1975-1998*, pp. XXVII ss., con ulteriores referencias



A pesar de las dificultades que pueda entrañar, a largo plazo es la opción que puede deteriorar más sensiblemente la capacidad operativa de las redes criminales. Las razones principales son dos: por un lado permite conseguir información de gran calidad sobre la composición, modo de actuar y planes de estos grupos y por otro, genera psicosis de infiltración en los grupos de delincuentes, obligándoles a aumentar las medidas de seguridad internas y a cerrarse sobre ellos mismos, con lo que sus oportunidades de reclutar nuevos integrantes y de coordinarse con otras organizaciones se ven considerablemente mermadas.

En cuanto a las dificultades originadas por la composición étnica de muchas de estas organizaciones delictivas, pueden ser salvadas mediante el reclutamiento de potenciales confidentes y agentes entre las comunidades de emigrantes. La presencia de colaboradores de los servicios en dichos entornos puede facilitar la infiltración de las redes de la delincuencia organizada transnacional⁴⁷.

4. Medios de investigación proactivos: operaciones y agentes encubiertos

La captación de información, tanto para la persecución del delito como para la elaboración de inteligencia criminal, se lleva a cabo por múltiples vías y fuentes. La mayor parte de la información se obtiene de fuentes públicas (abiertas) y el resto de fuentes no públicas o cerradas. Para acceder a esta información no pública a su vez existen varios métodos. Por un lado existen medios convencionales o formalizados: las escuchas telefónicas y los registros domiciliarios, son los principalmente empleados⁴⁸.

Junto a estos mecanismos formalizados de obtención de información, las agencias de seguridad suelen utilizar operaciones y agentes encubiertos. La gran paradoja de la regulación general de esta modalidad de actuaciones, es que su funcionamiento debe ser secreto⁴⁹, pero debe estar regulado y garantizado por las instituciones públicas.

La elección de las operaciones y los agentes encubiertos como objeto de reflexión, sin menosprecio de otros instrumentos, obedece a la creencia de que, bien articulados y definidos, pueden constituir dos mecanismos de primer orden en la lucha contra el crimen organizado transnacional, actualmente infrautilizados y no exentos de fuertes controversias.

bibliográficas sobre estudios criminológicos acerca de la estructura de los grupos criminales en Norteamérica y Europa fundamentalmente.

⁴⁷ Leiken, R.S. (2004): *Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11*, Washington DC, The Nixon Center.

⁴⁸ Las actividades de interceptación y grabación de telecomunicaciones y actividades de vigilancia electrónica de espacios mediante medios técnicos (*Grosse Lauschangriff* en alemán, *intercettazione ambientale* en Italia y la *directed and intrusive surveillance*, en el ámbito anglosajón) tanto óptica como acústica, así como a la grabación de imágenes y sonidos y al tratamiento automatizado de tales informaciones. También se incluyen las actividades de observación y seguimiento secreto de personas, así como el acceso domiciliario. Zwiehoff, G. (2000): *Grosser Lauschangriff*, Baden-Baden.

⁴⁹ “El secreto es el sello de la inteligencia: la base de su relación con el gobierno y la sociedad y de su propia autoimagen. La actividad de recogida de información sobre la que descansa la posterior labor de los servicios de inteligencia es fundamentalmente clandestina, que no ilegal, por el carácter de sus materias, de lo que se deriva la necesidad de proteger y mantener ocultos, misiones, agentes, fuentes, métodos e instalaciones. También es necesario salvaguardar del público el conocimiento del alto valor añadido elaborado a partir de esta información, por el carácter e importancia de las decisiones que se hayan de adoptar en función de éste”. Herman, M. (2001): *Intelligence Services in the Information Age*, Londres, Frank Cass, p. 5.



En este ámbito, el Consejo de Europa a través de la *Recomendación Rec (2001) 11 del Comité de Ministros sobre principios directrices en la lucha contra el crimen organizado*, indica que deben desarrollarse nuevos métodos de trabajo policial que muden su foco de atención de una policía reactiva (reactive policing), a una policía proactiva (proactive policing), incluyendo el uso de inteligencia estratégica y análisis del crimen.

En materia procesal penal numerosas recomendaciones de organismos internacionales van en la misma línea de potenciar nuevos métodos de investigación criminal calificados de proactivos (proactive) y encubiertos (undercover), que si bien resultan más intrusivos que los tradicionales, generando incompatibilidades con principios y derechos fundamentales, proporcionan resultados más eficaces en la lucha contra la delincuencia organizada.

En este grupo de instrumentos se ubican las denominadas acciones encubiertas (“Covert action”, EE.UU-“special political action”, Reino Unido). Se caracterizan principalmente porque el país que las lleva a cabo evita que se conozca su responsabilidad. Son operaciones sistemáticamente negadas en caso de ser descubiertas. La mayoría de las veces este tipo de acciones constituyen una opción especial de los gobiernos a la hora de implementar ciertas políticas de seguridad. Son encargadas a los servicios secretos ya que, en virtud de sus características, se adecuan bien a la naturaleza secreta de las mismas.

Estas acciones generalmente plantean graves problemas de carácter moral, legal y democrático. Por ello, lo habitual es recurrir a su empleo en casos extremos, previo examen de los posibles riesgos que entrañan: Riesgo de que lleguen a ser conocidas y consecuencias que podrían derivarse de ello y el riesgo de que fracasen, causando pérdida de vidas humanas y un desastre político.

Si bien es cierto que una de las competencias de las agencias de seguridad comprende la faceta correspondiente a la *acción*, el Derecho en muchas legislaciones estatales, guarda silencio sobre estos extremos. Distinto es el caso de otros servicios como los norteamericanos, pues su ordenamiento jurídico regula con cierto detalle la realización de operaciones encubiertas (*covert actions*)⁵⁰.

De su análisis se deduce que su finalidad, es apoyar los objetivos (en sentido amplio) de la política nacional; en segundo lugar, estas acciones son ‘no oficiales’ y finalmente, se realizan en el extranjero, aunque ciertas tareas de apoyo puedan ser llevadas a cabo en el interior del país, destacando su condición de “secretas”, ya que se trata de ocultar la identidad de quien patrocina las mismas⁵¹. El abanico de acciones encubiertas es muy amplio, pero de entre las diversas opciones el “asesinato selectivo”, ha recobrado vigencia con la Administración Bush⁵², a pesar que desde 1981 se prohibió la comisión, directa o indirecta, del asesinato.

⁵⁰ Las operaciones encubiertas son actividades del Gobierno de los EE.UU. dirigidas a influir en las condiciones políticas, económicas o militares del extranjero con la intención de que el papel de los EE.UU. en la transformación de tales condiciones no resulte reconocido públicamente, quedando expresamente prohibida su realización en territorio norteamericano. 50 USCA ' 413 (f); 50 USCA ' 413b (e).

⁵¹ Oseth, J. M. (1985): *Regulating U.S. Intelligence Operations. A Study in Definition of the National Interest*, Lexington, The University Press of Kentucky, p. 26.

⁵² Risen, J. y Johnston, D.: “Bush has widened Authority of C.I.A. to kill terrorists”, *New York Times*, 16 diciembre 2002.



Existen diferentes tipos de acciones encubiertas y una gradación entre ellas, en función de si comprenden un ilícito penal o no y en caso afirmativo, la gravedad del mismo, y el objetivo a conseguir con su práctica⁵³.

Pero circunscribiendo su empleo al contexto del enfrentamiento con las redes de delincuencia transnacional y ciñendo el alcance de sus actividades al marco de los condicionamientos impuestos por el ordenamiento constitucional, pueden desarrollarse con eficacia en el seno de los regímenes democráticos.

Para atacar a las organizaciones criminales resulta determinante establecer los objetivos fundamentales: ¿queremos destruir la red, disminuir simplemente su capacidad para realizar acciones delictivas o desgajarla de su aparato de apoyo en el mundo de la legalidad?⁵⁴ Los objetivos de las operaciones encubiertas pueden variar desde dificultar la realización de operaciones provocando inestabilidad en el entorno, la mera obtención de información, la creación de relaciones disfuncionales que descompongan gravemente las capacidades de la grupo criminal, acciones destinadas a destruir la confianza mediante información tendenciosa y a crear suspicacias y acritud internas, intoxicación informativa, hasta ataques más directos a la propia organización con el fin de interrumpir sus actividades, dislocar o degradar sus capacidades o incluso destruirla completamente. Esto podría tener no sólo un efecto corrosivo, sino además forzar a los delincuentes a efectuar movimientos que aumentarían su vulnerabilidad. Aunque todos los objetivos resulten legítimos, resulta esencial que exista claridad sobre la delimitación legal del marco de actuación aplicable.

En el caso del ordenamiento español, no hay una previsión clara sobre la posibilidad de que el CNI pueda realizar “acciones encubiertas”. Sin embargo, la lectura de la Ley del CNI permite inferir que éstas no están en modo alguno, expresamente excluidas. Una primera lectura del artículo 4.b LCNI⁵⁵ habla en general de “neutralización” de actividades de personas que atenten contra el ordenamiento constitucional, pudiendo, a primera vista, dar a entender que las acciones encubiertas podrían ejecutarse en un contexto de inteligencia política interior. No obstante, esta interpretación debe ser rechazada pues parece claro que esas eventuales tareas de “neutralización” dentro de España, sólo serían posibles en el contexto de los estados de excepción. Sin embargo, cabe una segunda lectura del precepto según la cual estas tareas de “neutralización” quedarían en manos de los servicios de inteligencia militares (cuando operen fuera de España) o de política exterior. El hecho de que

⁵³ Desde la propaganda (diseminando determinadas informaciones en apoyo de amigos o con el fin de hundir a los enemigos); activismo político (por ejemplo financiación secreta a determinados partidos de un país extranjero); activismo económico (contaminando sus cosechas, intentado devaluar su moneda, etc); golpes de Estado (apoyo a que se produzcan); operaciones paramilitares (en este tipo de acciones es muy difícil mantener el secreto de la autoría, como sucedió por ejemplo en el apoyo a los cubanos anticastristas, la Contra nicaragüense, o los muyahidin en Afganistán) y el asesinato, pasando por la obtención de información. Para un análisis riguroso sobre las acciones encubiertas véase Treverton, G. F. (1987): *Covert Actions: The limits of intervention in the postwar world*, Nueva York, Basic Books; Reisman, M. y Baker, J. E. (1992): *Regulating Covert Action*, New Haven, Yale University Press.

⁵⁴ Williams, “Redes transnacionales de delincuencia”, *op. cit.*

⁵⁵ El Centro Nacional de Inteligencia ha sido dotado de una normativa legal compuesta por la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia y de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del propio Centro. Este avance normativo ha sido crucial para el buen funcionamiento del servicio al incorporar al ordenamiento jurídico, a través de normas con rango de ley, una regulación adecuada, completa y sistemática de su organización, de su régimen jurídico y de su actividad. Ruiz Miguel, C.; “El CESID: Historia de un intento de modernización de los Servicios de Inteligencia”, *Al servicio del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España*, Arbor, nº 709, tomo CLXXX (enero 2005), Madrid, CSIC.



un ordenamiento permita la realización de acciones encubiertas en el exterior no significa que, siempre y en todo caso, se pueda realizar cualquier acción encubierta.

Además, éstas encierran un riesgo añadido, y es la posibilidad de contaminación delictual de los hábitos y comportamientos de los agentes, que terminan asumiéndolos como “recto proceder”⁵⁶. En contraposición, la tendencia generalizada aunque discutible, aboga por que los servicios de inteligencia recorran el camino de la especialización a lo largo del cual, la acción deja de ser prioritaria para ocupar su lugar la información⁵⁷.

En otro orden de análisis, concretamente en lo tocante a la financiación y uso de los fondos reservados, los servicios secretos implicados en acciones encubiertas en función del gasto elevado que conllevan, pueden llegar a sufragar buena parte de estas actividades mediante los dividendos que origina su inmersión en el crimen organizado⁵⁸.

⁵⁶ Las manifestaciones delictivas más comunes encuentran una solvente explicación en la Teoría de la neutralización (Sykes, G. y Matza, D.), que constituye una variante más del modelo de aprendizaje social, si bien estrechamente relacionada con la temática subcultural. Desde esta perspectiva, el proceso en virtud del cual una persona se convierte en delincuente responde a un aprendizaje basado en la experiencia. Parte de la premisa de que la mayor parte de los delincuentes comparten los valores convencionales de la sociedad, de modo que lo que aprenden, son ciertas técnicas capaces de neutralizarlos racionalizando y autojustificando la conducta desviada, de los patrones sociales comúnmente asumidos. Ello significaría que compartiendo los mismos valores, el agente desarrolla una variada gama de mecanismos de autojustificación de su conducta criminal, que le permiten apartarse temporalmente de aquéllos, cumpliendo el objetivo que persiguen dichas técnicas de autojustificación: “preservar la autoimagen del desviado como no delincuente”. La conducta delictiva, según este planteamiento, procede de la neutralización de los valores y modelos socialmente aceptados, que tiene lugar mediante el empleo de un conjunto de racionalizaciones estereotipadas del comportamiento ilegal. Las técnicas de neutralización serían fundamentalmente cinco: **la exclusión de la propia responsabilidad**, mediante la cual el delincuente se presenta a sí mismo “impulsado irremisiblemente” hacia el delito por las circunstancias que le rodean. La “obediencia debida”, ha sido una causa de justificación empleada en no pocas ocasiones. **La negación de la ilicitud y nocividad del comportamiento**, consiste en una técnica de autolegitimación del comportamiento desviado, que pretende restar trascendencia al mismo. Se asienta en la creencia de la moralidad inherente del grupo y de sus actos, de tal forma que sus integrantes están convencidos de la justicia de su causa y por tanto, ignoran las consecuencias éticas de sus decisiones. **La negación de la víctima**, -negación de la condición efectiva de víctima- tratando de presentar el hecho criminal como un acto de justicia. Muy socorrida en la lucha contraterrorista. Opera a través de una descalificación del sujeto pasivo, haciéndolo merecedor de tal castigo. Se refuerza mediante la visión estereotipada del exogrupo, frente a la visión perversa del “enemigo” haciendo innecesario cuestionarse el sentido del conflicto. **La descalificación de quien ha de perseguir y castigar el hecho delictivo**, consiste en definitiva, en desviar la atención inicialmente centrada en la conducta criminal hacia las motivaciones y conductas de los ciudadanos respetuosos con la ley. Como éstos desaprueban la conducta, son presentados como hipócritas, injustos, corruptos, a fin de restarles legitimidad. Finalmente, **el reclamo a instancias y móviles superiores**, apelando a valores éticos superiores (patriotismo, lealtad) para justificar un comportamiento criminal. El hecho criminal se presenta como un sacrificio, incluso heroico, enraizado en lazos de lealtad con una causa que está por encima de la ley. Esta teoría, a pesar de que estos cinco supuestos abarcan el amplio espectro de comportamientos delictivos que mayoritariamente se generan en la actuación de las agencias de seguridad y que encuentran aquí una explicación, no obstante, adolece de una inevitable ambigüedad y carga especulativa. El problema sigue sin una respuesta empíricamente contrastada: ¿precede o subsigue el mecanismo autojustificador al comportamiento criminal que trata de neutralizar?; ¿Es la causa de que éste tenga lugar o una mera coartada ex post?. En definitiva, el modo más sencillo de defenderse de la reacción negativa de la sociedad consiste en “redefinir” el propio comportamiento desviado como una conducta “realmente no criminal”. Vold, G.B.; *Theoretical Criminology*, en García-Pablos de Molina, A. (2003): *Tratado de Criminología*, 3ª ed., Valencia, Tirant Lo Blanch.

⁵⁷ Díaz, A. (2006): *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España*, Documento de Trabajo 3/2006, Observatorio de Política Exterior Española (OPEX), Madrid, Fundación Alternativas.

⁵⁸ El escándalo “Iran gate” (en el año 1987, el dinero procedente de la venta ilegal de armas al régimen iraní sirvió para financiar la guerrilla contrarrevolucionaria de Nicaragua). Pero también la CIA alimentó la guerrilla islamista en Afganistán y, en particular, a Ben Laden con más de mil millones de dólares.



La otra gran afección que padecen las operaciones encubiertas, es el uso fraudulento de los fondos reservados y demás dotaciones económicas acaparadas por el secreto. En el caso español, por retraernos nuevamente a una realidad cercana, la regulación sobre el uso de los fondos reservados adolecía de importantes lagunas que, unidas a la trascendencia que tuvo en la opinión pública el llamado “Caso de los fondos reservados,” originó que en 1995 se procediera a su regulación por la correspondiente ley⁵⁹.

Por todo ello, la clave del empleo fructífero de una herramienta útil pero difícil de encuadrar en los ordenamientos jurídicos democráticos, reside en una regulación bien definida, que evite la degradación del Estado de Derecho de un lado, y la victimización de los agentes⁶⁰ por otro.

En función de lo expuesto, si bien es cierto que el Estado está legitimado para utilizar todos sus recursos en la lucha contra el crimen organizado y que cercenar el número de instrumentos a su disposición, constituye una mutilación insostenible que puede llegar a mermar la eficacia de los demás factores empleados, esta posibilidad no justifica en modo alguno el empleo de medios contradictorios con la normativa legal imperante. Resulta indispensable compatibilizar las restricciones que conlleva la seguridad con el respeto a los derechos y las libertades de los ciudadanos, máxime cuando en las próximas décadas las agencias de seguridad van a ocupar un papel tremendamente destacado en la vida y la seguridad de los individuos, haciendo que sea de la mayor importancia que éstos cuenten con algún canal al que puedan apelar en caso de sospechar o tener constancia de que sus derechos o libertades han sido vulnerados por su actuación⁶¹.

Es una realidad, el que las actividades estatales que puedan vulnerar los derechos y libertades, en la práctica, únicamente son controladas por el poder judicial, el político y la

⁵⁹ Ley 11/1995, de 11 de mayo, Reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados (LGR). Como ha sostenido el TS “tales fondos constituyen una partida presupuestaria que, aprobada por las Cortes Generales y excluida por su propia naturaleza y destino de cualquier control, queda vinculada a los fines que constitucional y legalmente son propios del Ministerio a quien se encomienda su gestión. STS (2ª), de 12 de marzo de 1992. (ponente Vega), FJ 13º. “Caso Roldán” y “Caso Marey”, donde el TS se expresó en los siguientes términos que “el que tales gastos o fondos reservados no hayan de ser justificados en cuanto a su aplicación concreta, precisamente por el secreto del fin o actividades a que se hallan destinados, no impide el que cuando se acredite un uso desviado de ese fin el hecho pueda ser constitutivo del delito de malversación de caudales públicos” (STS (2ª) de 29 de julio de 1998 (ponente: Delgado García), FJ 18º.

⁶⁰ La “victimización de los agentes”, se produce ante el desamparo en el ejercicio de sus funciones. El miembro de un servicio de inteligencia o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales, como cualquier otro funcionario, debe sentirse plenamente amparado por la ley en su trabajo, lo que le permitirá sentirse seguro y actuar a favor del Estado. Sirva de ejemplo el caso británico: Hasta la promulgación de la Ley de los Servicios de Inteligencia de 1994, los servicios británicos de inteligencia y seguridad existían en una especie de “limbo” donde el Gobierno rechazaba cualquier debate abierto acerca de sus funciones, a pesar de su historial, que se remonta a principios del siglo XX. Asimismo, baste recordar igualmente la “juventud” de la normativa española reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, del año 2002. Díaz, *op. cit.*

⁶¹ En países como Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Noruega o Irlanda, cuando un ciudadano cree que ha sido objeto de alguna actividad ilegítima o ilícita por parte de los servicios de inteligencia e información, puede solicitar a un inspector general o bien al *Ombudsman* (similar a nuestro Defensor del Pueblo) que revise la conducta de la agencia. Están habilitados para exigir la comparecencia de miembros del servicio, consultar documentación e incluso visitar sus instalaciones. Una vez acabada la investigación, al ciudadano se le indica que su situación ha sido resuelta, lo que supone una fórmula interesante para que el administrado cuente con un mecanismo de garantía frente al secretismo de esta parte de la Administración y que, a su vez, el servicio pueda trabajar fuera de los focos de los juzgados y de los medios de comunicación. Díaz, *op. cit.*, pp. 454-463.



opinión pública cuando llegan a cierto nivel de penetración⁶², sea esta cualitativa o cuantitativa. En los restantes casos, la impunidad de estas organizaciones de seguridad está casi garantizada.

La existencia de unos mínimos formalismos legales no representa por tanto, un obstáculo para que estas agencias de seguridad cuenten con una gran capacidad para mantener un comportamiento autónomo. Aún más si cabe, si a su reducido tamaño e invisibilidad de cara al conjunto social, se une su independencia presupuestaria generando recursos a través de actividades legales o ilegales. Dicha autonomía, sería el nivel máximo de independencia de los servicios de inteligencia e información con respecto de las elites políticas del Estado, que puede medirse por el volumen de sus actividades que no pueden ser controladas o reguladas por estatuto o por cualquier otro acto formal o instrumento judicial. Existe además el agravante de que estas organizaciones puedan emplear la inmensa información que manejan para minimizar su vulnerabilidad a la influencia y control exterior, como medio para preservar su independencia funcional⁶³. De ahí que se haga hincapié en una regulación previa que dentro de la exhaustividad, permita la flexibilidad de actuación, lo cual supone *per sé* el primer gran obstáculo a superar.

A pesar de lo expuesto, su utilidad ha sido reconocida en no pocos foros internacionales. La Convención de Naciones Unidas contra el crimen organizado de 2000 insta, siempre que lo posibiliten los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado, el reconocimiento de técnicas de investigación especial como las operaciones encubiertas (artículo 20.1). En esta misma línea, la Convención de la ONU contra la corrupción de 2003 (artículo 50.1), añade que los Estados adoptarán las medidas necesarias para permitir la admisibilidad de las pruebas derivadas de esta técnica.

En el ámbito del Consejo de Europa la *Recomendación Rec (2001) 11 del Comité de Ministros sobre principios directrices en la lucha contra el crimen organizado*, propone el uso como técnica de investigación para esta forma de criminalidad, la práctica de operaciones encubiertas y el uso de informantes. El *Convenio entre los Estados miembros de la Unión Europea de Asistencia Judicial Penal de 2000*⁶⁴ regula las operaciones encubiertas internacionales (artículo 14). Establece la posibilidad de que los Estados convengan su realización, así como el régimen jurídico al que deban ceñirse los funcionarios implicados. Además, el artículo 15 recoge que, en el desarrollo de estas operaciones los funcionarios de un Estado Miembro que actúen en territorio de otro, se asimilarán a los funcionarios públicos del Estado en que se desarrolle la operativa en lo que respecta a su responsabilidad penal. Esto conlleva inevitablemente a su variación, en función de la legislación de cada país, cuya consecuencia inmediata será la menor rentabilidad de desarrollar una operación en un país dotado de una legislación excesivamente garantista.

En cuanto a la figura del agente encubierto⁶⁵ se refiere, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal española en materia de *perfeccionamiento de la actividad investigadora relacionada*

⁶² Un concepto clave sería el de penetración. Esto es, el grado de intromisión que estas organizaciones realizan en la vida de los ciudadanos, y más concretamente, su capacidad para buscar información y ejercer poder por encima del ordenamiento jurídico que permite al Estado el mantenimiento de la ley y el orden.

⁶³ Wilsnack, R. W.: "Information control: A Conceptual Framework for Sociological Analysis", *Urban Life*, vol. 8, nº 4 (1980).

⁶⁴ Acto del Consejo (CE) 2000/C 197/01, de 29 mayo de 2000. DO C 197, de 12 de julio de 2000, p. 1.

⁶⁵ Vid., entre otras, SSTS 25/09/2003, 12/06/2002, 29/10/2001, 03/05/2001, 07/11/2000, 11/01/1998 y 14/06/1993. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha admitido la figura del agente encubierto o infiltrado, en particular en la Sentencia de 15 de junio de 1992, caso Lüdi vs. Suiza.



con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves, efectuada por LO 5/1999 de 13 de enero, proporciona por vez primera una definición de delincuencia organizada en el artículo 282 bis (LECr). Esta definición rige únicamente a los efectos del apartado 1 del citado precepto, que regula la figura del agente encubierto, de modo que no se configura en absoluto un tipo penal sustantivo especial relativo a esta forma de asociación ilícita⁶⁶.

El trabajo de infiltración de miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las organizaciones criminales mediante agentes que ocultan su verdadera identidad, puede resultar en ocasiones uno de los pocos medios eficaces para su desmantelamiento. Especialmente para alcanzar la cúspide jerárquica y obtener la identidad de sus ideólogos y dirigentes, y aprehender su verdadera magnitud. Este es el denominado “undercover agent” en el derecho anglosajón⁶⁷.

El agente encubierto, se limita a realizar tareas de información sobre la actividad de la organización criminal facilitando el descubrimiento y prueba de las actividades delictivas realizadas. Esta figura no plantea problemas de admisión desde la perspectiva del Estado de Derecho, ni del reconocimiento de su irresponsabilidad penal por las eventuales conductas penalmente típicas en las que pudiera incurrir en el desarrollo de sus funciones. La reflexión orbita en torno a la capacidad de maniobra que se le confiere a este agente, con mayores o menores limitaciones y prerrogativas, en función del carácter garantista o no del ordenamiento jurídico de que se trate.

Goza de expreso reconocimiento en muchos ordenamientos, en ocasiones de modo específico para la investigación de delitos relativos al crimen organizado. En el Derecho Alemán, el uso de agentes encubiertos se prevé en el artículo 110^a de la *Strafprozessordnung*, siempre que el delito objeto de investigación tenga cierta importancia y, en particular, cuando ha sido cometido “por el miembro de una banda o por alguien organizado de cualquier otro modo.”⁶⁸ El Derecho Suizo, lo contempla en el marco de la investigación por delitos relativos al tráfico de drogas en el artículo 23.2 de la *Betaübungsmittelgesetz*, de 3 de octubre de 1951, con ulteriores reformas. El Derecho Italiano, en el artículo 97 de la *Texto Unico de las Leyes en materia de regulación de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas, prevención, cura y rehabilitación de los estados de toxicodependencia*, aprobada por Decreto del Presidente de la República, nº 309, de 9 de octubre de 1990, bajo la rúbrica “adquisición simulada de drogas”. El Derecho procesal belga lo contempla en el artículo 47 octies del *Código de Instrucción*

⁶⁶ Sobre este concepto Anarte Borallo, E. (1999): “Conjeturas sobre la criminalidad organizada”, en *Delincuencia organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos*, Huelva, Universidad de Huelva. La redacción actual del artículo 282 bis procede de la LO 15/2003, de 26 de noviembre.

⁶⁷ Este procedimiento puede dar lugar a dos figuras diferentes. Por un lado la del agente encubierto, que desarrollaremos más profusamente y de otro, el agente provocador, que actuaría como inductor de un delito, que de otro modo no se hubiese cometido, si bien, sin querer en última instancia su consumación y adoptando para ello las medidas de precaución oportunas, con el fin de facilitar el procesamiento de los involucrados en el hecho delictivo. Esta figura, lleva aparejada una polémica doctrinal prolija acerca de su validez jurídica y de la punibilidad del agente o no, que excede el contenido de este análisis. De todas formas para el supuesto español, un amplio sector de la doctrina (Antón Oneca, Cuello Calón, Rodríguez Devesa, Rodríguez Mourullo y Bacigalupo, algunos con matices), así como la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, es favorable a la punición del agente provocador en todo caso. Por el contrario, Ruiz Antón, defiende la solución de impunidad en tanto falta del tipo objetivo de la inducción, en cuanto el provocador al poner los medios necesarios para evitar la lesión o puesta en peligro del bien jurídico no ha contribuido objetivamente a la lesión del bien jurídico, de modo que no se dan los presupuestos objetivos que permitirían la extensión de la pena al partícipe. Ruiz Antón, L. F. (1982): *El agente provocador en el Derecho Penal*, Madrid. Para profundizar más, Sánchez García de Paz, *op. cit.*

⁶⁸ Gropp, W.; Schubert, L. y Wörner, M. (2001): *Landesbericht Deutschland*, Freiburg, Rechtliche gegen organisierte Kriminalität.



Criminal, recientemente introducido por la Ley nº 34, de 30 de junio de 2003. En Francia, las operaciones de infiltración mediante agentes encubiertos, han sido objeto de reciente regulación mediante la Ley nº 2004-204, de 9 de marzo de 2004.

El agente encubierto en el Derecho Español, como ya se apuntó con anterioridad, viene determinado por la reforma de la *Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de perfeccionamiento de la actividad investigadora relacionado con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves*, efectuada por LO 5/1999, de 13 de enero, que introduce dicha figura exclusivamente para la lucha contra el crimen organizado (artículo 282bis LECr). “Crimen Organizado,”⁶⁹ que debe entenderse en el sentido dado en este mismo precepto del artículo 282bis. 4. LECr.

Consiste en que un funcionario policial (policía judicial) con identidad supuesta a los fines de la investigación en materia de delincuencia organizada, adquiera y transporte los objetos, efectos o instrumentos del delito y difiera la incautación de los mismos. Pueden mantener esa identidad cuando testifiquen en el proceso (artículo 282bis 1 y 2). Debe ser autorizada por el Juez de Instrucción o el Ministerio Fiscal dando inmediata cuenta al Juez. La identidad supuesta la otorga el Ministerio del Interior por el plazo de seis meses prorrogables por periodos de igual duración⁷⁰.

El artículo 282bis.5 LECr prevé la exención de responsabilidad criminal por aquellas actuaciones que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación, siempre que guarden la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma y no constituya una provocación al delito. En caso de exceder este marco legal, el agente en el ejercicio de las funciones de su cargo resultaría exento de responsabilidad igualmente, de acuerdo con la causa de justificación prevista en el artículo 20.7 del Código Penal español, siempre desde luego que se atuviese a los requisitos generales de legalidad, necesidad y proporcionalidad⁷¹.

En definitiva, esta figura se limita a labores secundarias dentro de la organización criminal a la que simula pertenecer, por lo que, ajustándonos al caso español, su proyección real en la lucha contra la delincuencia organizada es ínfima.

Desde una perspectiva jurídica cabe hacer hincapié en las siguientes notas características de esta opción:

⁶⁹ La exposición de motivos de la citada Ley, justifica la introducción del presente artículo conectado con las técnicas de investigación y persecución de la criminalidad organizada de la siguiente manera: “La criminalidad organizada ha adquirido en nuestro tiempo una alarmante dimensión, tanto por su importancia, como por el “*modus operandi*” con que actúa. Ante este nuevo reto, los sucesivos Gobiernos han ido poniendo instrumentos de todo orden en manos de quienes tienen la misión de perseguir y reprimir dichas conductas, si bien existen todavía algunos de los que puede dotarse legítimamente un Estado en su lucha contra esas formas de criminalidad que no han tenido acogida en nuestro sistema jurídico. Asimismo la persecución de los fenómenos relacionados con la delincuencia organizada y su vinculación al tráfico ilegal de drogas, común motivo de preocupación para todas las naciones, han sido en los últimos años materia de urgente atención y absoluta prioridad, como viene a demostrar la elaboración de distintos instrumentos jurídicos internacionales.”

⁷⁰ Se establece un importante control del Juez de Instrucción y del Ministerio Fiscal, no sólo en lo tocante a la autorización, sino igualmente durante el desarrollo de la infiltración, de la que deberá darse cuenta puntualmente con la mayor brevedad posible, lo cual supone una constante exposición del agente a ser descubierto.

⁷¹ Delgado García, M. D. (1996): “El agente encubierto: técnicas de investigación. Problemática y legislación comparada”, en *La criminalidad organizada ante la justicia*, Sevilla; Ruiz Antón, L. F. (1982): “El agente provocador en el Derecho Penal”, Madrid; “Del Agente provocador y del delito provocado”, en *Cuadernos de Derecho Judicial: problemas de autoría* (1994), pp. 333-392.



En primer lugar, el sujeto activo ha de ser específicamente un agente de la Policía Judicial, con la consiguiente exclusión de todos aquellos que no sean funcionarios de policía⁷². Quedan por ende vedados los llamados “Hombres-V” (*V-Leute*) en el Derecho Alemán o confidentes y los informantes, los cuales no son, en principio, miembros de la policía⁷³.

La delimitación en positivo de esta figura por tanto, permite a *sensu contrario* analizar aquellas técnicas policiales de investigación práctica que inexplicablemente no gozan de regulación y que además, no tienen cabida en la figura del agente encubierto a pesar de su proximidad real. En este sentido destacan sobremanera la figura del informador policial y del confidente, esto es, aquellas personas (ciudadanos particulares) que por diversas razones o motivaciones colaboran con la organización policial, aportando datos relevantes para la investigación criminal, ya sea por pertenecer al entorno en que se indaga, o por que se infiltran expresamente en la organización criminal investigada. Esta exclusión ha sido objeto de abundantes críticas por diversos estudios doctrinales de máxima autoridad⁷⁴.

La realidad al respecto es profundamente desalentadora al permanecer carente de regulación una técnica de investigación de naturaleza eminentemente policial, de hecho, prácticamente el grueso de la práctica operativa que en esta materia se emplea cotidianamente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a la par que se ha pretendido dotar a los cuerpos policiales de un instrumento (el agente encubierto) que, aún potencialmente de máxima eficacia, resulta ser máximamente disfuncional en su aplicación. En palabras de quienes la utilizan, resulta inseguro, temerario en su uso, carente de respaldo legal, seguro, desechable, difícil de llevar a cabo, incluso perjudicial para el agente⁷⁵.

⁷² El agente infiltrado es una técnica de investigación cuyo ámbito es estrictamente el procesal penal, para ciertos delitos cometidos por la delincuencia organizada. Gascón Inchausti, F. (2001): *Infiltración policial y “agente encubierto”*, Granada, Comares, p. 35. Esta figura procesal nada tiene que ver con el agente secreto del CNI con el que lo único que comparte son las técnicas de investigación. Pérez Villalobos, M^a. C. (2002): *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia (Un estudio a la luz de la nueva legislación)*, Sevilla, Grupo Editorial Universitario.

⁷³ Kleinknecht, Theodor/Meyer-Goßner, Lutz, *Strafprozeßordnung*, 41^a. edición, C.H. Beck, München, 1994, p. 386, nº 4. Por “Hombres.V” se comprende aquellos particulares que colaboran habitualmente con la policía y son utilizados por ella para sus tareas de investigación; los “informantes”, por el contrario, son sólo colaboradores ocasionales, que, por lo general, intervienen cuando han tenido noticia de la comisión de un delito. La afirmación de que los Hombres-V no integran las fuerzas policiales puede ser relativizada, ya que su actuación es guiada y controlada por la policía, y sirve directamente a sus tareas (Weßlau, p. 88). Por ello, no resulta admisible sin ningún tipo de matización el considerar a dicha actividad como “privada” y en consecuencia, libre de todas las limitaciones que el Estado de Derecho le impone a la persecución penal. Cfr. Nack, Armin (1993): *Karlsruher Kommentar zur Strafprozeßordnung*, Munich, C.H. Beck, 1993, p. 421, n 6.

⁷⁴ Gómez Rodríguez, *op. cit.*, p. 70 y ss. Este autor estudia los debates parlamentarios previos a la aprobación de la citada Ley, poniendo de relieve que el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia y Unión) y el Grupo Socialista (PSOE), apuntaron la necesidad de regular este tipo de técnicas de investigación.

⁷⁵ De Diego Díez, L. A. (2000): “Especialidades de la declaración testifical: Agentes encubiertos, confidentes y testigos de referencia”, *El Proceso Penal. Doctrina, jurisprudencial y formularios*, Valencia. Ello conduce, directamente, a que cualquier confidente policial existente, introducido en organizaciones criminales, delinque sistemáticamente en igual medida que el agente policial que lo controla y tolera, lo que genera situaciones contraproducentes para el fin último de aplicación de la Justicia, puesto que se puede forzar al falseamiento y alteración de los atestados policiales en aras a proteger la vida y el anonimato del confidente o informador. A este respecto, cabe traer a colación lo dispuesto por la Unión Europea en esta materia. En efecto, por Decisión de 28-4-99, del Comité Ejecutivo de Schengen, (D.O.C.E, nº L-239, de 22/09/2.000) se aprueban los «principios generales en materia de retribución de confidentes y personas infiltradas», que deben de servir de orientación a los Estados miembros. Dice así: “La acción planificada, coordinada y selectiva de las personas infiltradas, así como el recurso a confidentes deben ser objeto de una especial atención...”, lo que a todas luces no tiene reflejo efectivo en el ordenamiento jurídico español.



Hasta el punto de que se ha llegado a decir que, para los integrantes de organizaciones criminales resulta fácil probar irregularidades procedimentales en la investigación del agente encubierto, articuladas en orden a invalidar diligencias de prueba e incluso imputar directamente al agente. La conclusión es clara, la falta de seguridad jurídica que en esta materia reina por doquier sobre todo en relación con los agentes policiales que materializan esta figura, fomenta supuestos de “victimización” de los propios agentes encubiertos⁷⁶.

Algunos autores se expresan la situación actual de dichas técnicas de investigación en términos de “desastre jurídico” en el que se enmarca la investigación criminal contra la delincuencia organizada⁷⁷ en España.

El resultado fáctico es que se entorpece sistemáticamente la infiltración policial, dado que al agente encubierto español sólo se le permite diferir la incautación de efectos delictivos o detención de autores de delitos; en resumen, retrasar levemente la incautación o detención. En la práctica se ha legislado de forma tal que es imposible, sin saltarse la legislación, llegar a las altas esferas criminales, lo que significa, ni más ni menos, que cuando la Policía o la Guardia Civil han desarticulado una cúpula criminal es porque, consciente, voluntaria y personalmente, han “flexibilizado” la literalidad de la ley.

Asimismo, se desperdician agentes y tapaderas a tenor de la aplicación de la regulación procesal penal nacional, dado que tras cada operación “se queman” –en argot policial- la fuente operativa y el método de investigación empleado en base al cumplimiento de los principios procesales que obligan al agente encubierto a comparecer en juicio, descubriendo su identidad⁷⁸ de forma menos segura que en el ordenamiento alemán en el que, por ejemplo, comparece en juicio el superior jerárquico del agente como testigo de referencia, transmitiendo lo que le ha sido informado por su subordinado⁷⁹.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 20 de noviembre de 1989, Caso Kostovski, inadmite que la defensa desconozca la identidad de la persona a la que intenta interrogar, ya que puede verse privada de datos que precisamente le permitan probar que es parcial, enemiga, o indigna de crédito, no pudiendo demostrarlo si no tiene información que le posibilite fiscalizar el crédito que le merece el autor o ponerlo en duda. En

⁷⁶ Quintanar Diez, M.: “El Agente encubierto”, *Revista Electrónica de Derecho*, nº 1.

⁷⁷ Gómez Rodríguez, S. R.: “Confidentes: ¿desastre policial o irresponsabilidad del Parlamento?”, *La Razón*, 1 de diciembre de 2004.

⁷⁸ Durante la fase de instrucción se le atribuirá una identidad supuesta, que será la que le sirva de cobertura y que habrá de tener el respaldo documental y oficial oportuno. El agente está autorizado a actuar bajo identidad supuesta no sólo en todo lo relacionado en la investigación, sino que también puede participar bajo su cobertura en el tráfico jurídico y social. La concesión de la identidad supuesta durante el proceso penal, partiendo de que ningún funcionario de la Policía Judicial puede ser obligado a actuar como agente infiltrado, resulta una necesidad. Si el ordenamiento no garantiza adecuadamente la integridad física, tanto la del agente como la de su familia, difícilmente podrán encontrarse funcionarios dispuestos a prestarse al desempeño de este tipo de actividad. En este sentido, el artículo 2 de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección de testigos y peritos en causas criminales, establece que durante el período de instrucción el Juez, al objeto de preservar la identidad de los testigos y peritos, podrán acordar que no consten en las diligencias que se practiquen su nombre, apellidos, domicilio, lugar de trabajo y profesión, ni cualquier otro dato que pudiera servir para la identidad de los mismos, pudiéndose utilizar para ésta un número o cualquier otra clave. Cuando se legisló no se pensó en las capacidades de reacción de las organizaciones criminales ante la infiltración y su potencial para la obtención de datos protegidos a través de todo tipo de mecanismos ilícitos, que ponen en serio peligro a los miembros de los cuerpos policiales que acceden a trabajar de forma encubierta.

⁷⁹ Martínez de Salinas, A.L.: “Delincuencia organizada. Instrumentos Internos”, *La Razón*, 14 de octubre de 2002.



la misma línea la Sentencia de idéntico Tribunal, del 27 de septiembre de 1990, Caso Windich, afirma que al ignorar la identidad de los testigos la defensa sufrió un menoscabo casi insuperable, al no disponer de los datos necesarios para controlar la credibilidad de los testigos o lanzar dudas sobre los mismos.

Las críticas arrecian igualmente con respecto a la judicialización absoluta de una técnica policial que, hasta entonces, podía discurrir, en la mayor parte de su empleo, con la cobertura que otorgaba el artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, bajo el mandato genérico de llevar a cabo la misión de averiguar los delitos que se cometieren en su territorio o demarcación y practicar, según sus atribuciones, las diligencias necesarias para comprobarlos con el objetivo de descubrir a los delincuentes. En contraposición, parece que la disposición legal camina en sentido contrario a la eficacia que se requiere, dejando en manos del Juez la utilización de una herramienta policial⁸⁰.

A tenor de lo expuesto, las figuras sometidas a análisis (operaciones y agentes encubiertos), plantean no pocas incertidumbres y conflictos jurídicos de solución dilemática. Si la balanza se inclina a favor de ajustar estrictamente la actividad de obtención de información a los principios fundamentales acordes con el Estado de Derecho, el resultado será unos instrumentos enormemente limitados en su capacidad real de actuación. Si por el contrario, se decanta por potenciar sus capacidades funcionales y operativas, se han de asumir riesgos y restricciones justificables en mayor o menor medida en el ejercicio de las libertades. Se plantean dos visiones: una pragmática y otra ético-jurídica⁸¹.

Conclusiones

El informe Panyaranchun define con precisión la amenaza que representa la delincuencia organizada transnacional, como factor de deterioro de la seguridad humana y degradación de la capacidad de los Estados para garantizar la Ley y el orden, al tiempo que contribuye a la perduración de los conflictos internos, a la proliferación de los armamentos y al terrorismo⁸². No se trata ni muchos menos de una cuestión de segundo orden, sino de un factor fundamental de inseguridad, cuyo desarrollo se ve favorecido por la globalización.

No ha sido sin embargo hasta los años noventa, cuando la delincuencia transnacional ha sido reconocida como un problema internacional grave. Un paso decisivo se dio en diciembre de 2000 cuando, por iniciativa de las Naciones Unidas, 124 Estados firmaron en Palermo (Italia) una Convención Contra la Delincuencia Organiza Transnacional.

En función de lo argumentado hasta el momento, asistimos a la implacable expansión cualitativa y cuantitativa de un crimen organizado que no conoce fronteras, transformándose hasta alcanzar la categoría de amenaza estratégica. Este crecimiento ha cobrado vigor en las últimas décadas, cogiendo desprevenidos tanto a las fuerzas policiales y a los servicios de inteligencia, como a los sistemas políticos y judiciales. A múltiples niveles se carecía de experiencia. En la actualidad, a pesar de una profunda revolución de los mecanismos y

⁸⁰ Gómez Rodríguez, *op. cit.*

⁸¹ Ignatieff, M. (2004): *El mal menor, ética política en una era de terror*, Madrid, Taurus.

⁸² United Nations (2004): *A more secure world: our shared responsibility*, en <http://www.un.org>.



capacidades de respuesta ante las transformaciones del crimen organizado en el nuevo milenio, en muchos aspectos seguimos sin estar preparados⁸³.

En múltiples países como resultado de la penetración en sus estructuras de la delincuencia organizada, se ha generado una profunda crisis derivada de la escasa transparencia en los asuntos públicos. Las intenciones de zanjar resueltamente las actividades de las organizaciones mafiosas, tienden a agotarse frente al infranqueable muro levantado por la ausencia de pruebas o las dificultades para su admisibilidad, y especialmente, por los fructuosos intentos de acallar las investigaciones que conducen inexorablemente a destapar la corrupción y el tráfico de influencias en las altas esferas.

Como respuesta ante la amenaza planteada por la delincuencia organizada transnacional, desde múltiples foros nacionales e internacionales, se postula a favor de la implementación y puesta en práctica de un elenco de mecanismos articulados en aras a procurar un aumento de la eficacia tanto a nivel preventivo como represivo. La clave de futuro reside en la proactividad, neutralizando la amenaza antes de que se materialice el daño, porque su coste resulta excesivamente elevado, e incluso en ocasiones, inasumible.

Esta capacidad de anticipación, sólo es posible mediante la explotación de los medios de información y las capacidades de inteligencia tanto en el ámbito estratégico, como en el puramente operativo.

Disminuir nuestras vulnerabilidades implica apoyar en todos los ámbitos a aquéllos que deben velar por nuestra seguridad: los servicios de inteligencia y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Deben ser acreedores de nuestra confianza y comprensión en su difícil tarea, receptores de medios materiales y humanos, de apoyo político y de respaldo legal. Desde luego, implica también exigir la adecuada sujeción a la legalidad y al derecho en su actuación.

No hay que perder de vista que los límites legales de las técnicas propuestas⁸⁴ de enfrentamiento contra las organizaciones de delincuencia transnacional, han de encontrar su acomodo en el sistema de derechos y libertades propio del Estado de Derecho, ya que por más adyectas que sean las formas de delincuencia que se trata de erradicar, no está justificado la utilización de medios que puedan violentar garantías constitucionales.

El paradigma actual en el que ha de desenvolverse la lucha contra la delincuencia organizada, resulta insatisfactorio desde la perspectiva de alcanzar un equilibrio entre eficacia y legalidad, especialmente en el contexto tocante al marco de actuación de los servicios de inteligencia y a las labores de información, haciendo necesaria la articulación de un nuevo esquema, que permita trazar con nitidez los parámetros legales de actuación y una clara delimitación de los objetivos.

“El guardaespaldas maniatado” refleja una cuestión que no ha dejado de estar en permanente debate en la literatura internacional, en relación con las actividades desempeñadas por los servicios de inteligencia: siendo la misión básica de los servicios obtener, analizar y proporcionar información para elaborar inteligencia, se han visto obstaculizados por legislaciones restrictivas más allá de lo razonable, en el ejercicio de tales funciones.

⁸³ Sansó-Rubert Pascual, “La internacionalización de la delincuencia organizada”, *op. cit.*

⁸⁴ Gascón Inchausti, *op. cit.*



Se requiere necesariamente de un equilibrio entre los mecanismos de obtención de información y la protección de derechos fundamentales⁸⁵. ¿Cómo obtener información? Siendo obvio que no toda información es abierta y por tanto, accesible mediante métodos convencionales, ¿cómo se legalizan los métodos ilegales en un Estado democrático? En 1997 una revista italiana reunió a una serie de expertos internacionales con la intención de que respondieran a la pregunta. De las distintas respuestas destaca la del Almirante Gianfranco Batteli, Jefe durante cinco años (1996-2001) del Servizio per la información e la Sicurezza Militare (SISMI)⁸⁶.

“Estoy convencido de que si un Estado decide dotarse de Servicios de Inteligencia, es porque ha llegado a la conclusión de que con los medios ordinarios no es posible adecuadamente la seguridad. Pedir que operen en el ámbito de la legalidad que hace de marco a la actividad de la magistratura y de las fuerzas de policía es, en consecuencia, una auténtica *contradictio in terminis*, que termina por negar la propia razón de la creación de servicios de información y seguridad. Me parece, por tanto, demasiado obvio que los servicios deban poder hacer cosas ilegales”.

En un posicionamiento radicalmente opuesto al planteado y dado que la delincuencia es un fenómeno estructural consustancial a la sociedad, no puede erradicarse con improvisación, adoptando sin el pertinente estudio y reflexión normas excepcionales de naturaleza coercitiva y restrictiva de derechos. El combate contra la delincuencia organizada transnacional debe asumirse como una lucha *sine die*, por lo que la solución puede estar en llevar a cabo modificaciones legislativas, pero nunca como reacción a las situaciones extremas planteadas. La lucha contra la delincuencia organizada debe ser una lucha inteligente y el Estado de Derecho, dada la complejidad del problema que le ocupa, debe desarrollar su acción contra el mismo con instrumentos jurídicos, policiales, financieros y políticos, procurando la búsqueda de una efectiva coordinación nacional e internacional, pero siempre sin rebasar su propia lógica existencial.

De esta forma se contribuye a constreñir la actividad delictiva, a la par que se legitima la actuación de los servicios de inteligencia y de los cuerpos policiales, amparando a sus integrantes en el ejercicio de sus competencias. En el caso contrario, la no utilización de este recurso de forma eficaz genera la desmoralización consiguiente en aquellos que lo combaten y tiene efectos demoledores sobre la capacidad de disuasión y persuasión del Estado.

A pesar de esta exposición manifiestamente a favor de la supremacía de la legalidad en la actuación de las agencias de seguridad, resulta igualmente importante entender que por su propia naturaleza, requieren de cierta flexibilización de las exigencias legales. La dificultad reside en alcanzar un equilibrio aristotélico entre las posturas celosamente garantistas y la vulneración flagrante del ordenamiento jurídico.

En definitiva, los Estados democráticos cuentan con servicios secretos y cuerpos policiales que, como cualquier otra realidad estatal, caben en la Constitución y deben estar integrados en ésta, porque en un Estado constitucional no puede haber ningún sector del mismo que escape al principio de legalidad, al sometimiento al Derecho y al respeto escrupuloso de los derechos fundamentales: “el constitucionalismo actual no sería lo que es sin los derechos fundamentales”⁸⁷. Por ello, a nadie escapa que las agencias de seguridad no

⁸⁵ Sansó-Rubert Pascual, D.: “Seguridad Vs. Libertad: el papel de los servicios de inteligencia”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 48 (2004) Universidad de Valencia.

⁸⁶ “A che servono i servizi”, *LIMES*, nº 3, 1997, p. 293.

⁸⁷ Pérez Luño, A. (1988): *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, p. 19.



pueden ser una institución autónoma desligada de todo contacto gubernamental. Es la diferencia entre unos servicios secretos eficaces y democráticos y unos servicios que constituyen “un Estado dentro del Estado”⁸⁸.

La obtención de información y las capacidades de inteligencia adquieren un valor preeminente, en parte porque la lucha entre las fuerzas del orden y los servicios de inteligencia frente a las redes de la delincuencia organizada transnacional, puede entenderse como una competencia entre traidores: confidentes, informadores, infiltrados y desertores de las organizaciones por un lado, y políticos, burócratas, policías y jueces corruptos del otro, todo ello inmerso en una tendencia global hacia la persecución policial dirigida por los servicios con capacidades de inteligencia⁸⁹.

El desarrollo de estrategias e instrumentos más efectivos para neutralizar la actividad delictiva del crimen organizado transnacional, debe constituir una de las prioridades gubernamentales para este siglo XXI. Ello requiere de cambios en las actitudes y las maneras de pensar, en las estructuras de las organizaciones y fundamentalmente, en las relaciones entre servicios de inteligencia y cuerpos policiales. En conclusión, tratar de evitar duplicidades y solapamientos, lo cual nos conduce a otra cuestión trascendental igualmente compleja y conflictiva, de la que adolecen en mayor o menor medida todo los Estados: la articulación de una verdadera Comunidad de Inteligencia.

⁸⁸ Pérez Villalobos, *op. cit.*

⁸⁹ Williams, “Redes transnacionales de delincuencia”, *op. cit.*





EL VATICANO Y EL ESTALLIDO DE LA GUERRA CIVIL: EL CARDENAL GOMÁ REPARÓ EL FRACASO DIPLOMÁTICO DEL MARQUÉS DE MAGAZ

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Resumen:

La posición de la Santa Sede ante el conflicto español que se desencadena tras el golpe de estado fallido del 17 de julio de 1936 fue de gran cautela, cautela que no fue entendida por los refugiados católicos en Roma que habían huido de la tremenda persecución religiosa desatada en la zona republicana, ni por la diplomacia del bando nacional que desplazó a Roma al Marqués de Magaz, y consiguió desplazar al Embajador de la República Luis Zulueta. El pésimo hacer diplomático del Marqués de Magaz, unido a la actuación expeditiva del gobierno nacional contra el obispo de Vitoria y el fusilamiento sumario por el bando nacional de varios sacerdotes que apoyaban al Partido Nacionalista Vasco hizo que en la Santa Sede se empezase a considerar a los dos bandos de forma bastante similar. En esta situación, el viaje a Roma en diciembre de 1936 del Cardenal Isidro Gomá consiguió enderezar la situación en un sentido algo más favorable para el bando nacional.

Palabras clave: Guerra Civil Española, Vaticano, Iglesia Católica, diplomacia.

Title in English: “*The Vatican and the Outbreak of the Civil War: Cardinal Gomá Repaired the Marquis of Magaz’s Diplomatic Failure*”

Abstract:

The position of the Holy See with regard to the conflict in Spain after the failed coup d'état of 17 July 1936 was very cautious, which was not understood neither by the Catholic refugees in Rome who had fled the tremendous religious persecution in the Republican zone, nor by the Nationalist diplomacy which sent the Marquis of Magaz to Rome and managed to override the ambassador of the Republic, Luis Zulueta. The unskilled diplomatic activities of the Marquis of Magaz, as well as the harsh action taken by the Nationalist government against the bishop of Vitoria and the execution by Nationalist troops of several priests who supported the Basque Nationalist Party, caused the Holy See to start considering both sides in a rather similar way. Cardinal Isidro Gomá's trip in December 1936 managed to take the situation to a more favourable course for the Nationalist side.

Keywords: Spanish Civil War, Vatican, Catholic Church, Diplomacy.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.

Nota del autor: Este artículo apareció en febrero de 1978 en la revista *Historia 16*. Se mantiene prácticamente inalterado.



Introducción

La actitud del Vaticano en los comienzos de la rebelión militar fue bastante reservada y discreta. El Papa Pío XI al estallar el conflicto estaba terriblemente airado contra el alzamiento, sin embargo, poco a poco fue modificando su criterio, haciéndose menos favorable al Gobierno de la República.

Pío XI, un Papa bastante irreductible y personalísimo, era un hombre amigo de la información. En el caso español fue leyendo los diversos informes que le fueron llegando de modo oficial de los Prelados españoles —el Cardenal Gomá, por ejemplo, envió a partir del mes de agosto tres amplios informes y varios despachos— y otra serie de informes oficiales y oficiosos por otros conductos.

El peso de la información confiada al alzamiento en los primeros momentos fue decisivamente desfavorable a los sublevados y/o más bien el peso de las influencias. La clave estuvo, según señalan diversos informes accesibles y algunas confidencias, en Monseñor Pizzardo, Arzobispo de Nicea, Secretario para los Asuntos Eclesiásticos Extraordinarios, Consultor de la Suprema Congregación del Santo Oficio, Consultor de la Sagrada Congregación Consistorial, Consultor de la Sagrada Congregación de Religiosos, Miembro de la Comisión Pontificia para Rusia y Presidente de la Asamblea General de Acción Católica, hombre de gran poder y de completa confianza en las alturas vaticanas. Personalidades con acceso directo a la Secretaría de Estado y al mismo Papa dirían de él que era el “dueño de todo”, que era un hombre que “no podía llenar tanto cargo como el que le ocupaba”. Monseñor Pizzardo veía fracasada en España su política populista durante la Segunda República y trataba de salvar lo salvable. En esta línea había trabajado decisivamente el Nuncio en España Mons. Tedeschini, salido precipitadamente de España en junio de 1936, debido a un ultimátum dado en la Secretaría de Estado por Pedro Sainz Rodríguez. El grupo de Renovación Española al que pertenecía Pedro Sainz Rodríguez buscaba esta ocasión desde hacía años por “la política antimonárquica” del Nuncio, el “romanismo” del “tinglado CEDA, Acción Católica, Debate” —de ahí la frase “católicos sí, vaticanistas no”— y la ausencia de apoyo a su política golpista. Tras un error diplomático de Monseñor Tedeschini bastante grave contra persona de Pedro Sainz Rodríguez, éste amenazó con sacar a la luz pública una serie de cuestiones y actividades del Nuncio español y logró hacerle saltar².

Pero siguiendo con el tema que nos importa, el agente más importante de esta primera actitud preventiva de Pío XI fue Monseñor Pizzardo. Esta actitud fue empeorando después y haciéndose menos favorable al Gobierno de la República, en primer término por la duración del movimiento insurreccional y las reiteradas noticias sobre los incendios de iglesias, muertes de sacerdotes y religiosos y destrucción de objetos de culto que fueron llegando al Vaticano y que se difundían por los periódicos de Roma.

En segundo lugar fueron arribando a Roma, además de numerosos monárquicos y falangistas, muchos clérigos y miembros de diferentes Congregaciones procedentes de España, de donde hablan logrado salir, y que acudían a la Santa Sede con relatos y manifestaciones que no podían sino impresionar profundamente. Además no se puede olvidar la actitud de Italia, el tono de su prensa y el ambiente general que se respiraba en este país

² Pedro Sainz Rodríguez era el informador oficial del grupo de Renovación Española sobre la situación política y religiosa en España durante la Segunda República e iba y venía de Roma cada mes o mes y medio y se entrevistaba con Alfonso XIII, el Cardenal Secretario de Estado y otras personalidades políticas y religiosas romanas. Sainz Rodríguez, P. (1978): *Testimonio y Recuerdos*, Barcelona, Planeta, pp. 182-189.



afectando inevitablemente el Vaticano donde la creciente influencia italiana era uno de los problemas más hondos que en esta época se le planteaban al Pontificado. Finalmente, la participación de elementos comunistas en el Frente Popular y en las Milicias republicanas impresionó extraordinariamente al Vaticano, donde el temor al comunismo había llegado a ser una preocupación dominante³. Esta preocupación estaba muy arraigada no sólo en Pío XI, sino en uno de los personajes más influyentes con hilo directo y diario con el Papa y la Secretaría de Estado, el Prepósito General de la Compañía de Jesús, P. Ledochowski, de nacionalidad polaca, dato que puede reforzar la comprensión de su toma de posición. El P. Ledochowski estuvo desde el primer momento a favor de los insurgentes, calificando duramente la toma de posición de Monseñor Pizzardo, el “infelice Pizzardo”.

Por todo ello cundió en el Vaticano la idea de que en los actos de violencia cometidos en España contra personas o edificios religiosos no se trataba ya sólo de una nueva explosión del antiguo anticlericalismo o de una reacción popular contra manejos políticos o actitudes facciosas del español, sino que respondían a un plan preconcebido, inspirado por los “in Dios” de Rusia, que tenía por finalidad la supresión absoluta del culto mediante la violencia.

Posteriormente las noticias de represalias realizadas por los blancos, el planteamiento y resolución del caso del Obispo de Vitoria, el fusilamiento bastante expeditivo de sacerdotes vascos de Guipúzcoa (unos 16) y el pésimo hacer diplomático del Marqués de Magaz en Roma hicieron que en el Vaticano se pensase que los dos bandos contendientes eran iguales.

Con esta situación tan deteriorada en contra del bando insurgente se encuentra el Cardenal Gomá en su visita a Roma a partir del 10 de diciembre de 1936, Y logra de alguna forma inclinar la balanza de nuevo hacia el bando nacional. Veámoslo con detalle.

1. El exterminio de lo religioso católico

L'Osservatore Romano dio cuenta de la sublevación militar el día 19 de julio en su página sexta con el siguiente título: “Estalla una revuelta militar en Marruecos”. A partir del número del día 20-21 de julio las noticias se incrementaron. Será en el número del día 23 cuando en las informaciones estampadas procedentes de agencias y corresponsales de prensa de otros periódicos, sobre todo franceses, aparecerán las matizaciones, por una parte están las fuerzas de los insurgentes y por otra las de la República en las que sobresalen los comunistas con su “salvaje devastación”. Este subrayado dentro de las fuerzas de la República tiene como *background* las noticias aparecidas en el *Osservatore* desde las elecciones de febrero de 1936. Los excesos se achacaban al comunismo en general, sin matizaciones. Así, recogiendo un comunicado del Corresponsal en Perpignan del *Petit Parisien* se señalaba que “la Generalidad de Cataluña superada por los acontecimientos había transmitido el poder a la Comisión Ejecutiva del Partido Comunista”. Y más adelante, “dondequiera que se han hecho con el poder los comunistas, se han lanzado a espantosas actividades, destruyendo y devastando todo y muy frecuentemente sacrificando bárbaramente vidas humanas. Iglesias y conventos han sido particularmente tomados como blanco. Así ha sucedido especialmente en Barcelona y Gerona. En esta última ciudad la ferocidad comunista ha llegado al grado de suscitar una inmediata y violentísima reacción de las masas que por un cierto tiempo se han adueñado de la ciudad. Sea lo que fuere, es cierto que los comunistas tratan de agravar por doquier la

³ Véanse los informes del Embajador ante la Santa Sede. Luis Zulueta, después de su toma de posesión en 1936, consultados en su día en el archivo de la embajada de España ante la Santa Sede.



situación para pillar la mano a los elementos menos excitados y violentos”. La distinción entre anarquistas y comunistas es inexistente en este periodo oficioso. Esto se ve con más claridad si cabe cuando más adelante se afirma: “En la lucha entre el gobierno y los insurgentes se ha desencadenado el comunismo. Se distingue su bárbara irrupción por una señal característica, estampada en el fuego de las iglesias y los conventos”. Tras señalar que la Iglesia estaba excluida del conflicto de los dos bandos en lucha, que ni la Acción Católica ni las organizaciones políticas de los católicos estaban comprometidas como lo demostraban autorizadas declaraciones y hechos incontrovertibles⁴, o mejor, tomando pie de estas afirmaciones se pasaba a exponer lo que después sería uno de los puntos fundamentales del famoso discurso de Pío XII a los refugiados españoles el 14 de septiembre de 1936 y de la condena del comunismo en 1937: “A todos cuantos protestan por no comprender la intransigencia católica contra el comunismo transigente que llega hasta proclamar el respeto de las conciencias cristianas o de la libertad de su fe, se presenta una ocasión envidiable. Desautoricen estos horrores, los condenen, o digan que este perseguidor o incendiario no es el comunismo. Preguntaremos probablemente entonces qué cosa sea o por qué no cambia el nombre”⁵.

El periódico oficioso vaticano, tras esta primera toma de postura, siguió dando noticias de contenido contradictorio emanadas de cada uno de los bandos en lucha, dejando bien claro que la lucha continuaba y que no se vislumbraba un vencedor.

Con fecha 27-28 de julio comenzaron a aparecer noticias provenientes de testigos oculares. Los repatriados desde Barcelona por barcos italianos contaban episodios de “inaudita violencia contra el clero”. El día 30 de julio aparecieron ya fotos de iglesias quemadas en Barcelona.

La Secretaría de Estado dirigió entonces el 31 de julio una nota a la Embajada de España ante la Santa Sede protestando enérgicamente por las “reprobables violencias” que se estaban llevando a cabo contra personas y cosas sagradas y por la suspensión del culto decretada por el Gobierno de la República.

El Embajador Luis Zulueta respondió once días después, una vez realizadas las consultas pertinentes con Madrid, deplorando profundamente los hechos, afirmando que las autoridades españolas, incluso las de Cataluña, habían intervenido en muchos casos para evitar crueles excesos, protegiendo la vida de sacerdotes y religiosos y que la suspensión temporal del culto era sólo una medida preventiva transitoria encaminada precisamente a evitar posibles desmanes.

A su vez arremetía con estas acusaciones contra el clero: que las víctimas se debían en gran medida a la actitud adoptada por una considerable parte del clero de España. Algunos habían tomado las armas en las filas facciosas. como pudo comprobarse en la recogida de muertos y heridos después de los combates, otros sacerdotes se hicieron fuertes en sus respectivas iglesias, siendo luego éstas atacadas⁶; que muchos clérigos y religiosos habían

⁴ Lo de autorizadas declaraciones parece puede ponerse en relación con otra noticia aparecida en este mismo periódico el mismo día 23 de julio. El General Mola había declarado que el movimiento de insurrección tenía un carácter puramente nacional. que estaba dirigido por los generales con el apoyo del pueblo para liberar a España del socialismo, la masonería y todas las demás internacionales. Véase también el manifiesto de Franco en Canarias, republicano y no religioso.

⁵ *L'Osservatore Romano*, 23 de julio de 1936.

⁶ Por mucho que he tratado de indagar sobre el caso o casos concretos que diesen lugar a la fortificación de Iglesias en los primeros momentos, no los he encontrado hasta ahora; la denuncia de toma de armas por el clero es mas explicable si se tiene en cuenta que por ejemplo en Navarra, en algunos pueblos, los hombres en edad de



prestado su apoyo a la rebeldía armada y que algunos Obispos estaban en relación con la Junta facciosa de Burgos, llegando los de Palma de Mallorca, Pamplona y Vitoria a amenazarles con penas espirituales según fue radiado el 7 de agosto por la estación emisora de Burgos⁷.

Estas acusaciones, no del todo exactas en algunos de sus extremos, fueron decididamente rebatidas por la Secretaría de Estado con fecha 21 de agosto —para entonces ya se había recibido el primer amplio informe del Cardenal Gomá, la primera relación confidencial del Cardenal Vidal i Barraquer e informaciones del Encargado de Negocios de la Santa Sede en Madrid entre otros— dando cuenta de la continua repetición de hechos, sobre los que se hacía una detallada y objetiva enumeración. No podía admitirse que “tales acciones fuesen casi como una reacción contra la actitud política del clero, ya que hablan sido expeditivamente liquidados óptimos religiosos dedicados a actividades asistenciales y caritativas, religiosos extranjeros, y se habían profanado tumbas y cadáveres “de modo inaudito”, sin moderación ninguna, antes bien “armando a elementos fanáticos e irresponsables y dejándolos libres e impunes en su manía destructora”. Terminaba la Nota solicitándose la toma de medidas para una represión pronta, enérgica y eficaz de los excesos “que no pueden no suscitar el estupor y la indignación del mundo civilizado”.

El Embajador Zulueta preparó otra Nota de respuesta negando el asesinato del Obispo de Sigüenza, que por desgracia había sido llevado a efecto, y haciendo hincapié en la cada día “más pública y patente participación de numerosos elementos del Episcopado y Clero de España en la rebelión armada contra el Gobierno legítimo de la República, confundiendo de esta suerte, con grave daño para el presente y no menor peligro para el futuro, la causa de la insurrección con la de la propia Iglesia”. Esta Nota no llegaría a cursarse por orden del Gobierno de Madrid. Poco más pudo hacer ya el Embajador Zulueta.

2. La ocupación del Palacio de España

La Junta de Defensa Nacional de Burgos había destacado como Agente Oficioso a la capital italiana al Marqués de Magaz, que había sido Embajador ante la Santa Sede en los años de la Dictadura, solicitando con fecha de 16 de agosto el placet para el restablecimiento de relaciones oficiosas y preparar las relaciones oficiales tan pronto como la situación se normalizase. Además de esta misión, el Marqués de Magaz llevaba otra: conseguir que el señor Zulueta abandonase, más o menos voluntariamente, la Embajada. Este propósito no pudo conseguirse de un modo directo. Una medida violenta como la llevada a cabo con los señores Aguirre de Cárcer y Aguinaga, de la Embajada de España ante el Gobierno italiano, fácil de repetirse con el señor Zulueta, pues para ello sobraban voluntarios, no mereció el asenso de la Santa Sede, ni del Gobierno italiano, quien conforme al Concordato firmado con la Santa Sede se veía obligado a la defensa de la extraterritorialidad de las misiones ante el Vaticano. El Almirante Magaz con cierta discreción expuso en la Secretaría de Estado la posibilidad de que se volviese a repetir aquella acción, aun en contra de su voluntad. El espanto fue mayúsculo y se le instó a hacer todo lo posible para evitarlo. Algo similar sucedió en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia, donde aseguraron que la presencia del señor

empuñar armas —en alguna familia el abuelo, el padre y varios hijos— con el párroco a la cabeza marcharon decididamente al frente.

⁷ La pastoral conjunta de los Obispos de Vitoria y Pamplona fue radiada el 6 de agosto de 1936. No contiene amenazas de penas espirituales.



Zulueta podía serles útil para conocer noticias de interés, descifrando los telegramas e interviniendo sus conversaciones telefónicas con el Gobierno de Madrid.

Si no fue posible arrojar violentamente de la Embajada al señor Zulueta se consiguió el mismo resultado aislándole y haciéndole la vida imposible dentro de la Embajada.

Al comenzar el alzamiento, el Ministro Consejero, de la Mora y el Secretario de la Embajada, Estrada, dimitieron de sus cargos. El Canciller, Mori, de nacionalidad italiana, que residía en la Embajada desde la edad de ocho años, pues su padre era empleado de la Embajada, quiso hacer lo mismo, pero siguiendo los consejos de los diplomáticos anteriores permaneció en la Embajada para conocer los movimientos del Embajador Zulueta. Casi a diario se reunía con aquéllos y les suministraba información. Cuando llegó a Roma el Marqués de Magaz a mediados de agosto, empezó a entrevistarse con él dándole cuenta detallada de las gestiones de Zulueta, los telegramas que cifraba y los confidentes con que contaba el Embajador.

El ambiente se fue enrareciendo en el Palacio de España y el Embajador, desconfiando cada vez más, le daba menos entrada en el trabajo de cancillería; a pesar de esto, Mori, con gran habilidad para no ser descubierto, sustrajo las claves telegráficas de las que se servía el señor Zulueta para comunicarse con Madrid. Así pudo proponer al señor Zulueta que depositase las 50.000 liras que existían en la caja de la Embajada en un Banco, abriendo una cuenta corriente a nombre del Embajador. Llevose a efecto, pero en vez de abrirla a nombre del señor Zulueta, la abrió al “portador”. El 29 de septiembre hizo creer al Embajador que el Banco corresponsal del Tesoro no le pagaría al día siguiente sus emolumentos, por estar cerrada la Bolsa de Roma debido a la baja de la lira y no poder determinar el cambio sobre el franco suizo, moneda en la que Zulueta cobraba. Preocupado por estas noticias mandó al señor Mori que sacara de la cuenta 35.000 liras. Este se apresuró a entrevistarse con el Marqués de Magaz, quien le dio unas instrucciones que llevó a efecto de inmediato. El señor Mori se presentó en el Palacio de España y confesó al señor Zulueta que estaba a las órdenes del Marqués de Magaz, y que no le entregaba las 35.000 liras, añadiendo que se las había entregado al Marqués. Ante esta declaración ordenó el Embajador a Mori que abandonase de inmediato el Palacio de España, pero éste se negó, alegando que cumplía órdenes⁸.

El Embajador Zulueta llegó así a encontrarse desamparado, alejados de Roma sus mejores amigos y colaboradores por el Gobierno italiano, con el personal de la Embajada en contra, incluido el personal subalterno, sin claves para comunicarse con Madrid y sin poder disponer del dinero de la Obra Pía.

Si a esto se añade algún que otro “varapalo” en los pasillos vaticanos como el del Cardenal La Puma, Presidente de la Congregación de Religiosos, por la persecución religiosa tan primaria y horrenda que estaba teniendo lugar en la zona republicana, es explicable que el Embajador Zulueta decidiera abandonar su puesto y salir de Roma. Posteriormente se instalaría en París y seguiría escribiendo al Vaticano con papel en cuyo membrete se podía leer “Embajada de España ante la Santa Sede”.

La noche de la marcha del Embajador, día 30 de septiembre, el Marqués de Magaz tomó posesión del Palacio de España y al día siguiente izó la bandera bicolor en el balcón central.

⁸ Véase al respecto los informes del Marqués de Magaz a Sangroniz de 1 de octubre de 1936 y 27 de enero de 1937, disponibles en su día en el archivo de la Embajada de España ante la Santa Sede.



3. El posibilismo vaticano

Más arriba se ha indicado el cambio de Notas que había tenido lugar entre la Secretaría de Estado y el Embajador Zulueta desde finales de julio hasta mediados de agosto. Las protestas de la Secretaría de Estado por este medio tan diplomático no tenían el eco que era de esperar de cara a la opinión y los ambientes políticos al no hacerse públicas. La Santa Sede daba la impresión de reaccionar de una forma tibia ante “la barbarie” antirreligiosa y “bolchevique” que estaba teniendo lugar en España, la continuación de las violencias y la pobreza de razones del Gobierno de Madrid. Esta impresión estaba ya bastante difundida en la primera quincena de agosto, y el Embajador italiano ante la Santa Sede quiso indagar las razones de esta aparente tibieza. El día 14 de agosto se entrevistó con Mons. Tardini, inmediato del Sustituto de la Congregación de Asuntos Extraordinarios, expresándole su extrañeza por esta situación que se había creado ante la falta de reacción de la Santa Sede en el conflicto español.

Monseñor Tardini, en primer lugar, le manifestó que ya había aparecido en el *L'Osservatore Romano* un comunicado para aclarar cualquier duda sobre una posible falta de intransigencia en una materia sobre la que el Papa había hablado en varias ocasiones de un modo enérgico y decidido. El comunicado en cuestión había aparecido en el número del día 10-11 de agosto y decía lo siguiente:

De muchas partes se nos ha preguntado qué ha hecho la Santa Sede con relación a los sacrilegios y las profanaciones que actualmente se cometen en España contra personas y cosas sagradas, Debidamente informados, sabemos que la Santa Sede no ha dejado de hacer llegar al Gobierno de Madrid enérgicas protestas. Ni podía ser de otro modo (viene a continuación una larga serie de excesos cometidos, y añade). Aun queriendo admitir que el Gobierno de Madrid pueda acaso encontrarse en grave dificultad para reprimir tan lamentables excesos, cometidos por elementos que él mismo ha armado, no debe olvidarse sin embargo, que igualmente las repetidas e insistentes reclamaciones anteriores de la Santa Sede tampoco llegaron a obtener del Gobierno que interviniese eficazmente para impedir o castigar las violencias contra la Iglesia.

Si aún en la hora presente no se ha dado una satisfacción a las justas y debidas protestas de la Santa Sede, toda persona razonable espera que el Gobierno de Madrid intervenga para poner freno a tan dolorosos sucesos, o al menos deplora públicamente tan sacrílegos actos y separe de modo claro e indubitable su propia responsabilidad de la de los autores de los mismos.

Sobre la base de este comunicado argumentó Monseñor Tardini que se habían hecho protestas ante la Embajada española en Roma, ante el Gobierno de Madrid —incluso alguna en conjunción con otros miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en Madrid— pero sin ningún resultado, por lo que se había llegado a pensar en una ruptura de relaciones diplomáticas.

¿Por qué entonces no se dio este paso? He aquí la clave que va a explicar el modo de hacer vaticano durante toda la guerra civil: el *posibilismo*. Un posibilismo que en muchas ocasiones será de difícil interpretación. “La diplomacia prima sobre otras consideraciones”, ésta será una frase que desde diversas posiciones se escuchará durante toda la guerra civil.

Monseñor Tardini explicó que se esperaba que “el Encargado de Negocios de la Nunciatura pudiera llegar a obtener cualquier mitigación de los procedimientos antirreligiosos”. Esta explicación no convenció al Embajador italiano, quien afirmó que todo esto eran “vanas ilusiones” demostradas por la ineficacia de las protestas hasta entonces presentadas, por lo que su interlocutor recalcó que desde un punto de vista político se



mantenía la duda de si el Gobierno de Madrid fuese ajeno a las “barbaridades” cometidas o fuese impotente para reprimir estas acciones criminales. El comunicado ponía bien en evidencia que la Santa Sede pedía una pública condena de los hechos por parte del Gobierno o un gesto claro e inequívoco que separase su responsabilidad de la de los autores de los desaguisados. Como tal respuesta no habla sido hecha efectiva. La Santa Sede, en frase de Monseñor Tardini, trataba de salvar lo salvable. La Santa Sede por tanto se mantenía al margen desde el principio, esperando que las aguas volviesen a su cauce y que el pueblo español en su conjunto permaneciese fiel a la Iglesia católica. En la Secretaría de Estado no se consideraba equiparable la España de 1936 con “la Rusia ortodoxa o la Alemania protestante en los periodos de guerras de religión”⁹.

La Santa Sede intensificó la propaganda¹⁰ y las funciones religiosas expiatorias y propiciatorias, pero ninguna pública protesta fue considerada útil o conveniente en aquellos momentos. Además se contaba con otro factor no menos importante: el hacer pasar más desapercibida la presencia del Encargado de Negocios de la Santa Sede en Madrid. Monseñor Sericano, en ausencia del nuncio. Este componente de la política vaticana no pudo mantenerse en juego durante mucho tiempo. La vida en Madrid se hizo imposible para Monseñor Sericano, quien tuvo que ser avisado por la Embajada francesa de que se iba a atentar contra su vida. La Santa Sede quizás pensase en que podría sostenerse hasta la ocupación de la capital por las tropas del General Franco, según las noticias que se recibían de la marcha de las operaciones, y continuar en sus funciones ahorrando con ellos a la Secretaría de Estado una pública declaración de reconocimiento a los sublevados con todas las ventajas que suponía un representante oficial cerca del Gobierno Nacional y ninguno de sus inconvenientes que suponía un reconocimiento público¹¹.

Sin embargo, la Santa Sede, ante la magnitud de la tragedia y los testimonios escalofriantes que se fueron recibiendo junto a las noticias de la marcha de las operaciones militares más favorables a los sublevados de lo previsto, tenía que dar algún paso más enérgico, más aún cuando Roma era un sitio a donde habían ido a parar muchos españoles escapados de la persecución, gracias en bastantes casos a la labor eficaz y humanitaria de la diplomacia italiana. La prensa italiana a finales de agosto comenzó a anunciar que tendría lugar una grandiosa reunión y manifestación de españoles y que serían recibidos por el Papa. El Cardenal Vidal i Barraquer expresaría al Cardenal Pacelli sus temores de que una clamorosa reunión de Obispos y sacerdotes en el Vaticano diese lugar a represalias en Cataluña. En su opinión no era conveniente una pública protesta. “...No se me oculta que una pública protesta alentaría a los buenos y tal vez movería más y más a prestar su apoyo moral y aun material a los católicos de todo el mundo, pero, si Dios, en sus elevados designios, permite el triunfo de los enemigos, no sería ello un mayor obstáculo para que los sacerdotes pudieran entrar de nuevo en España y trabajar por la conversión de nuestros paisanos...”¹². El discurso del Papa estaría en esta línea. El día 14, en Castelgandolfo, cerca de quinientos españoles entre Obispos, sacerdotes y seglares presididos por los Obispos de Cartagena, Tortosa, Vich y Seo de Urgel, eran recibidos por Pío XI. El discurso del Papa, tan vibrante y que merecería un análisis detallado sobre lo que dice y lo que calla, salió menos inflexible y áspero gracias a que el Preósito General de la Compañía de Jesús lo afinó.

⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores Italiano (MAEI). B. 30 (Santa Sede), telespresso 2657/594.

¹⁰ Archivo Cardenal Gomá (ACG). Protocolo 4217/36. Véase también *L'Osservatore Romano* a partir del mes de agosto.

¹¹ Archivo de la Embajada de España ante la Santa Sede, informe al Marqués de Magaz, de 22 de diciembre de 1936.

¹² Archivo Cardenal Vidal i Barraquer, carta al Cardenal Pacelli de 2 de septiembre de 1936.



Contestando al Cardenal Vidal, el Cardenal Pacelli indicó las razones que había motivado el discurso del Papa: hacer llegar a los refugiados una palabra paternal de consuelo, agradecimiento a quienes les habían acogido, “deplorar la continua repetición de innumerables atrocidades que escandalizan a todo el mundo civilizado” y “condenar las funestas teorías comunistas que constituyen una tan grave amenaza para todo el mundo civilizado”¹³.

4. La guerra civil se hace en Roma

Las reacciones ante el discurso aparecido en *L'Osservatore Romano* del día 14-15 de septiembre ocupando toda la primera página fueron dispares. En los ambientes diplomáticos y gran parte de la colonia española se acogió con satisfacción “disipando la atmósfera de recelo y aun de tristeza que muchos españoles sentían ante la actitud de la Santa Sede” —aunque se siguiese ignorando diplomáticamente a la Junta de Defensa Nacional—, en otros refugiados la reacción fue de decepción ante las palabras introductorias del Cardenal Pacelli y al no ponerse el Papa más decididamente a favor de la causa de los alzados.

Para explicar esta división es necesario decir unas palabras sobre el ambiente creado entre los refugiados en Roma. Existía una guerra sorda entre los pertenecientes a la línea regionalista y los de línea españolista y tradicionalista. Las acusaciones, las críticas e incluso las delaciones eran continuas. La Santa Sede deseaba que saliese de Roma tanto español refugiado, por ello, el propio Monseñor Tardini pidió al Embajador italiano ante la Santa Sede que “se vigilase a las personas que venían con los religiosos españoles, porque podrían esconderse individuos sospechosos bajo el hábito sacerdotal, también porque en España —por antigua tradición— han existido religiosos poco disciplinados y grupos de personas cercanas a los mismos de tal fanatismo político que la Iglesia no había podido nunca sujetar (*tener bene in pugno*)”¹⁴. Ni qué decir tiene que esto se llevó a cabo de una forma escrupulosa tanto por la policía italiana como por los consulados españoles. En estos primeros meses fue el elemento catalán el que se movió con más ímpetu en Roma. Así por ejemplo, el Canónigo Llovera, que se decía Vicario General de Barcelona y que con este título recogía limosnas, llegó a decir en pública conferencia que “los lugares ocupados por los rojos son los de mayor intensidad de vida religiosa y que conviven bien con ellos”. Otro refugiado manifestaría: “¿Se salvó el Cardenal de Tarragona? Si cayera en mis manos lo quemaría vivo en plena Plaza de Cataluña”¹⁵. Ante este espectáculo alguien afirmaría posteriormente que “la guerra civil se hace en Roma y en España la internacional”¹⁶.

Será a partir de mediados de septiembre cuando las noticias y el mal hacer diplomático del Marqués de Magaz y la Junta de Defensa Nacional enturbiarán las relaciones entre el bando nacional y la Santa Sede.

La Junta de Defensa Nacional ante el encono de la lucha en el frente de Guipúzcoa donde luchaban dos de los bandos más representativos del catolicismo español, carlistas y nacionalistas vascos, y el hecho de la alianza del Partido Nacionalista Vasco con el Frente Popular, exigió que el Obispo de Vitoria se alejase de su Diócesis. Se le acusaba de haber amparado al movimiento nacionalista si no en el campo de batalla, “al menos con su excesiva

¹³ Archivo Cardenal Vidal i Barraquer, despacho 3469/36.

¹⁴ MAEI., B. 30 (Santa Sede), telespresso 2657/594.

¹⁵ Muntanyola, Ramón (1971): *Vidal i Barraquer*, Barcelona, p. 312.

¹⁶ ACG, Diario de su viaje a Roma en diciembre de 1936.



transigencia con los sacerdotes nacionalistas, principales culpables de este movimiento popular y con su acción positiva antes de entablarse la contienda”. Tras unas laboriosas negociaciones, la Santa Sede cedió, y con fecha 25 de septiembre indicó al Cardenal Gomá la conveniencia de que Mons. Múgica se alejase de su Diócesis¹⁷. Con este asunto la Santa Sede se puso sobre aviso con respecto al modo de hacer del bando nacional. Es posible que contribuyesen en esta cesión las noticias que llegaban de una próxima entrada de las tropas en Madrid.

A los pocos días, el 1 de octubre al tomar posesión del Palacio de España el Marqués de Magaz izó la bandera bicolor en el balcón central. El Agente Oficioso comunicó personalmente este hecho a Monseñor Pizzardo, que hacía las veces de Secretario de Estado al estar el Cardenal Pacelli en los Estados Unidos. Monseñor Pizzardo no puso en este momento ninguna objeción, pero horas más tarde alarmado por la publicidad dada al acto, pues daba la impresión de haber sido reconocida por el Vaticano la zona sublevada, llamó por teléfono al diplomático español de la Mora, encargándole que comunicara al Marqués de Magaz que se debía arriar la bandera, añadiendo que, en caso contrario, no sería en adelante recibido en el Vaticano.

El Agente Oficioso se negó en redondo a arriar la bandera y como única concesión prometió no izarla al día siguiente, con ello no se concedía nada, pues no se hace ondear la bandera más que en días señalados.

Monseñor Pizzardo cumplió su promesa y se negó a recibir al Agente Oficioso. Diez días después, con motivo de la fiesta del 12 de octubre, volvía a plantearse de nuevo el problema de la bandera. Con este motivo se cruzaron una serie de Notas entre la Secretaría de Estado y el Palacio de España¹⁸. Las Notas de la Embajada de España eran bastante terminantes. En una de ellas el Marqués de Magaz, bajo la inspiración de don Pedro Sainz Rodríguez, que a la sazón se encontraba en Roma gestionando la ayuda italiana, indicaba a la Secretaría de Estado que no estaba acostumbrado a arriar la bandera una vez izada —Magaz era marino con grado de Almirante—, pero que si lo que molestaba a la Santa Sede era que apareciese la enseña bicolor, monárquica, junto al escudo del Papa reinante —siempre están en el Palacio de España—, que estaba dispuesto a retirar el escudo del Papa mientras estuviese ondeando la bandera. El Papa Pío XI, al conocer esta Nota, montó en cólera, rompió las gafas, y dijo esta frase: “Estos españoles son todos iguales, los rojos y los blancos”.

¿Qué había pasado para que el Papa pronunciase estas palabras?

Habían llegado al Vaticano noticias de represalias en la zona nacional que posteriormente adquirirían mayor dimensión con la llegada de otras noticias sobre fusilamientos expeditivos de algunos sacerdotes vascos en Guipúzcoa. El Vaticano, muy molesto por la forma tan desenvuelta con que se le había planteado el caso del Obispo de Vitoria por la Junta Militar a la que acusaba de intromisión, vio en estos nuevos acontecimientos la manifestación de una arbitrariedad intolerable.

¹⁷ La obra de Mons. Anastasio Granadas sintetiza bastante fielmente la documentación del Archivo del Cardenal Gomá con respecto al caso de Mons. Múgica. Véase Granadas, Anastasio (1969): *El Cardenal Gomá*, Madrid, pp. 134 y ss.

¹⁸ Las notas del Marqués de Magaz llevan la fecha de 2, 6 y 10 de octubre. Las dos primeras fueron contestadas por Mons. Pizzardo el 7 de octubre. La del 10 de octubre fue contestada el mismo día.



Los sacerdotes y frailes nacionalistas vascos y catalanes residentes en Roma, populistas y antifascistas, airearon todo esto y en el estamento oficial vaticano se fue favoreciendo la idea de que eran iguales los dos bandos en lucha¹⁹.

5. El desahogo de Magaz

El bando nacional hubiera necesitado una diplomacia hábil en Roma para hacer frente a estos grupos de presión y estos lances a los que se agarraba la diplomacia vaticana para inhibirse en el conflicto. No fue así, el Marqués de Magaz, durante toda la ausencia del Cardenal Pacelli, actuó “*come un pazzo*” enviando 13 Notas a Mons. Pizzardo. Irritado por no recibir contestación, las Notas se sucedían en un tono bastante vehemente, exigiendo el reconocimiento y el envío a la zona nacional de un Agente Oficioso, así como deplorando “el desvío de la Santa Sede” al no fijar su posición en el conflicto. Una vez vuelto a Roma el Secretario de Estado, recibió con fecha 19 de noviembre una carta que era más el desahogo de un luchador frustrado que una comunicación diplomática. Veamos algunas de las frases del Agente Oficioso:

El Vaticano, ofuscado, sin duda, por las tendencias socialdemócratas y separatistas de sus periódicos oficiosos y más afines en Roma y en España, y por informes de allí recibidos de personas inficcionadas por esas tendencias, desconocía en absoluto el pensamiento y el espíritu del movimiento capitaneado por el General Franco...

...Aunque constantemente me he esforzado por romper la frialdad —no me atrevo a decir hostilidad— que he observado respecto al Gobierno del General Franco...

...l’Osservatore continúa cultivando con verdadero amor las fantásticas noticias del que aún llama Gobierno de Madrid...

...He solicitado una audiencia de Su Santidad, favor que raramente se niega a ningún cristiano..., y aún espero, mejor dicho, no espero ya que tal honor me sea concedido...

...En estas condiciones no encontrará V. E. R. extraño que yo me considere totalmente fracasado... No extrañará tampoco V. E. R. que muy respetuosamente le pregunte si no sería mucho más práctico y útil que yo propusiese a mi Gobierno la supresión de este cargo. En la vida corriente, cuando dos personas no se entienden y tienen especial interés en no reñir, puede ser buena política la de cortar sus relaciones por algún tiempo. Tal vez esta pedestre regla de conducta pudiera en este caso elevarse a medida diplomática.

Lo que es indudable es que si las cosas siguen como hasta ahora se ahondarán cada vez más las distancias y será difícil reanudar relaciones en buenos términos.

Dos días después, era recibido por el Cardenal Pacelli, que se mostró sumamente disgustado por el tono de la carta que consideraba inaceptable. El Secretario de Estado insistió en lo delicado e injusto de las pretensiones nacionales respecto de algunos prelados (no sólo lo de Vitoria sino también la oposición a que se consagrara como Obispo al doctor Pildain que habla sido diputado vasco de la CEDA) y señaló la gran simpatía que sentía la Santa Sede por el movimiento antimarxista en España, simpatía que el Santo Padre había manifestado de un modo público en su discurso de Castelgandolfo. Tras conversar sobre otros asuntos

¹⁹ El Cardenal Segura, en su conversación con el Cardenal Gomá el 12 de diciembre de 1936, incidirá de lleno en este tema, excusándose de no poder ser más explícito por obligarle el sigilo.



manifestó el Cardenal que el reconocimiento del General Franco y de su Gobierno no resultaba político después del reconocimiento de Alemania e Italia (lo habían hecho público el 18 de noviembre)²⁰.

La Secretaría de Estado, que había estado hasta entonces un tanto dividida en cuanto a la necesidad de reconocimiento, tras este hecho había llegado a una cierta unanimidad. En la pugna entre dictaduras —Alemania e Italia— y democracias —Inglaterra y Francia— la Santa Sede no quería inclinar la balanza en aquellos momentos, y con mayor motivo tras el viaje y contactos del Cardenal Pacelli en los Estados Unidos.

Dos días después de esta entrevista era recibido el Agente Oficioso por el Papa Pío XI. La audiencia duró hora y cuarto.

El Papa se encontraba en una situación poco favorable. Su estado de salud no era bueno y sus nervios estaban muy excitados, como lo demostraba el inquieto e incesante movimiento de su mano izquierda dueña de una pequeña caja esmaltada. Además, el día anterior había recibido al Obispo de Vitoria, quien había dado explicaciones de un voluminoso alegato enviado días atrás en el que se defendía de los cargos que se le imputaban y mostraba los excesos de las fuerzas del General Franco que habían culminado en el injusto fusilamiento de varios sacerdotes.

El Papa comenzó su monólogo expresando su opinión de que no era seguro el triunfo del General Franco por el mucho dinero con que contaban sus contendientes y el auxilio que recibían de otras naciones. La revolución española estimaba que revestía unos caracteres de ferocidad no registrados jamás en la historia de todas las revoluciones del mundo, dando a entender que ello era debido a la psicología española. Los hechos vandálicos y las crueldades de todo género debían atribuirse, principalmente, a los comunistas, pero también habían incurrido en ellas los que les combatían, citando de modo especial el fusilamiento de sacerdotes en el frente vasco. Aparte de esto, la conducta y deseos del Gobierno Nacional para con algunos prelados había sido completamente injusta, afirmando que sus informaciones a este respecto eran amplísimas, completas e incontrovertibles.

Ante tales afirmaciones en una de las largas pausas del Papa, debido al asma que padecía, el Marqués de Magaz se atrevió a manifestar su profundo desconsuelo ante la impresión de poca simpatía para el Gobierno Nacional que se deducía de estas palabras. Bastó esta observación para que Pío XI montase en cólera y con voz airada le reprochase esta observación y las cartas que se había atrevido a escribir al Secretario de Estado. “Nunca”, decía, “lo hubiera esperado del Marqués de Magaz. ¿Es posible que se atreva a hablar de poca simpatía cuando en diversas ocasiones y públicamente hemos condenado el comunismo y otorgado nuestra benevolencia a los que le combaten?” Por un momento el Agente Oficioso español creyó que el Papa se ahogaba y corría peligro de fallecer. Repuesto ya de este accidente la entrevista prosiguió con mayor sosiego. Habló de su campaña contra el comunismo y de sus propósitos de hacer un llamamiento al mundo católico para restaurar o reconstruir las iglesias españolas destruidas. El resultado de esta audiencia fue poco esperanzador para el diplomático español²¹.

²⁰ Archivo de la Embajada de España ante la Santa Sede, informe del Marqués de Magaz de 1 de diciembre de 1936.

²¹ Archivo de la Embajada de España ante la Santa Sede, informe del Marqués de Magaz de 1 de diciembre de 1936; diario del Cardenal Goma antes citado; informes orales de monárquicos residentes en Roma en esta época.



Posteriormente a estas entrevistas se recibió en el Vaticano el informe en el que, con fecha 8 de noviembre, el Cardenal Gomá daba cuenta de un modo detallado con nombres y apellidos, de lo sucedido con los sacerdotes vascos fusilados. Comenzaba señalando la tremenda animadversión del elemento militar nacional contra el partido nacionalista que por su alianza con los rojos había obligado a los nacionales a prolongar la lucha y el derramamiento de sangre, indicaba que esta animadversión se había “traducido en ansias de represalia cuando los ejércitos nacionales han conquistado parte del territorio donde predomina el nacionalismo”.

En esta labor de represión se distinguió un juez militar, el comandante Llamas, quien llegó a decir al Presidente de la Junta de Acción Católica de San Sebastián enviado por el Cardenal Gomá: “Sacerdote que llegue y sea nacionalista, lo despacho en seguida”.

El Cardenal daba asimismo cuenta de sus gestiones en Burgos y Salamanca para parar esta “hecatombe” que se podría producir entre la clerecía de Guipúzcoa y Vizcaya. Los Generales y particularmente el General Franco quedaron sorprendidos por un hecho que dijeron desconocer y que reprobaron. El General Franco le dijo textualmente: “Tenga su Eminencia la seguridad de que esto queda cortado inmediatamente”.

Después de referir los hechos con bastante detalle, añadía:

Creo, por todo ello, que, aun siendo muy lamentable lo ocurrido, por considerarse como un abuso de autoridad por parte de un subalterno y por la formal promesa del Jefe del Estado de que no ocurrirá fusilamiento alguno de sacerdotes sin que se observen juntamente con las leyes militares las disposiciones de la Iglesia, no procede por ahora, salvo el mejor parecer de Vuestra Eminencia (Cardenal Pacelli) reclamación alguna por la vía diplomática, proponiéndome por mi parte poner en conocimiento de la Santa Sede cualquier abuso que en este punto se cometiere²².

Este informe, como ya hemos indicado, llegó tarde, así lo dice claramente el Cardenal Pacelli al Cardenal Gomá con fecha 9 de diciembre: “El Santo Padre ha recibido al Marqués de Magaz y no conociendo los pasos dados por V.E. asumió paternalmente la defensa de los sacerdotes inocentes”²³.

6. El Cardenal Gomá en Roma

El Cardenal Gomá²⁴, que había viajado a Roma el día 8 de diciembre para informar sobre la situación y plantear una serie de graves cuestiones derivadas de la guerra, encontró en el Vaticano un ambiente poco favorable a la causa del General Franco. El día 10 se entrevistaba con el Cardenal Pacelli, por espacio de una hora. El Secretario de Estado le preguntó con interés quién saldría vencedor en la lucha y si habían existido violencias por parte de los blancos. Con gran confianza le confesó también que estaba descontento del Marqués de Magaz, recargando las tintas, “le había dado documentos que no llegan a diplomáticos” por lo duros y exigentes. Por último le preguntó su parecer sobre la cuestión del reconocimiento del Gobierno de Burgos por el Vaticano. La opinión del Cardenal Gomá fue favorable al mismo,

²² ACG, Informe al Cardenal Pacelli, 8 de noviembre de 1936.

²³ ACG, despacho 4539/36.

²⁴ Este apartado refleja la visión de uno de los protagonistas.. La documentación consultada del Archivo Vidal i Barraquer no es importante a este respecto.



toda vez que ya había sido reconocido por Alemania e Italia siendo buena ocasión cuando las tropas entrasen en Madrid.

Al día siguiente se entrevistaba con el Papa Pío XI quien por encontrarse enfermo le tuvo que recibir en la cama “caso único en la historia de las audiencias papales” diciéndole: “Le hubiese recibido incluso *in articulo mortis*”. Durante la conversación el Papa le agradeció las informaciones recibidas tan claras y precisas.

En los diez días que duró su estancia en Roma, el Cardenal Gomá tuvo ocasión de entrevistarse con Monseñor Pizzardo, el Director del diario *Avvenire* (dependiente de la Acción Católica), el Marqués de Magaz, el Cardenal Segura, el Preósito General de la Compañía de Jesús, Cardenales miembros de la Curia Romana, Embajador y Cónsul español ante el Quirinal, y miembros de la colonia española.

De todas estas conversaciones, hay que destacar:

- a) la preocupación encontrada en sus interlocutores por saber quién ganaría la guerra;
- b) la impresión de que la diplomacia predominaba sobre las exigencias de la explosión de fe y entusiasmo religioso que habían acompañado al estallido de la guerra;
- c) e) la serie de prejuicios y errores que el Cardenal Gomá encontró en la Secretaría de Estado y en los diversos Cardenales de la Curia;
- d) la atribución de estos errores a las informaciones tendenciosas de catalanistas y nacionalistas, populistas y antifascistas entre los que no dudaba en contar a personajes de segunda fila de la Secretaría de Estado y gente del *Osservatore Romano*.

Estas son las razones por las que el Primado de Toledo se decidió a redactar un documento en el que centraba el nudo de la cuestión española y hacía una serie de afirmaciones sobre los puntos en los que encontró mayor confusión.

El jefe del Estado y el Gobierno de Burgos formaban en su conjunto un bloque de hombres cristianos que moldearían el futuro Estado según el tipo de Estados verdaderamente cristianos, “por el contrario en los diversos partidos que forman el conglomerado marxista no hay un solo hombre que no repudie a la Iglesia y que no haga cuanto esté de su parte para destruirla o a lo menos para eliminar su influencia en el orden social” —con la excepción del nacionalismo vasco y la Generalidad de Cataluña—; que los comunistas tenían preparado un alzamiento para finales de julio y de no haberse producido el movimiento militar, “a estas horas habría ya fenecido todo cuanto representa nuestra vieja civilización cristiana”; en el día en que una coyuntura favorable aconsejara el reconocimiento la Santa Sede podría contar con la adhesión de la totalidad de los católicos españoles, con excepciones que no son de computar; en la España Nacional nadie duda del triunfo de los ejércitos nacionales.

Alguno de estos extremos no ha sido suficientemente clarificado históricamente como el de la insurrección comunista²⁵.

El informe en su conjunto²⁶ es de una rotundidad que no deja lugar a dudas, la frase que parece planear en todas sus páginas es la de “en la contienda se juega la suerte definitiva de la

²⁵ Hugh Thomas prescindió de este dato en la segunda edición de su obra *La Guerra Civil española*.

²⁶ Véase el informe completo en Granadas, *op. cit.*, pp. 94-96.



España católica... El planteamiento del Cardenal Gomá es poco posibilista, a su juicio la cuestión que se planteaba tras cinco meses de guerra era el ser o no ser de la Iglesia, una cuestión a la que parece llegarse teniendo en cuenta las fuerzas políticas radicalizadas en uno y otro bando, extremismo de derecha en el que resaltaba —y *se había decantado*— el ideario como primordialmente religioso²⁷, dada la tremenda persecución religiosa, y el extremismo de izquierda. No había lugar para la moderación, el pronunciamiento había llegado a ser una cruenta guerra civil entre dos Españas radicales. El encuadramiento de un catolicismo regional durante la República atribuido por el Jefe del Gabinete Diplomático del General Franco, Sangroniz, a la Nunciatura con el fin de conseguir “un poder siempre mayor sobre la República”²⁸, lo cual necesitaría ser contrastado con los archivos de la Santa Sede, se había mostrado claramente insuficiente en su labor de contención. En Cataluña la CNT, sobre todo, había superado cualquier cota de moderación lanzándose a “la caza del cura y de la monja”. En el País Vasco la lucha era una lucha entre dos bandos representativos del catolicismo español: carlistas y partido nacionalista vasco.

Este último aliándose con otras fuerzas del Frente Popular merecería los más duros calificativos de la Secretaría de Estado: “Han cometido un delito”, diría el Cardenal Pacelli en diciembre de 1936 al Marqués de Magaz.

La CEDA estaba asimismo considerada como fracasada, y fracasados sus hombres.

He aquí, pues, brevemente la razón de ser de esta rotundidad, una vez realizado el alzamiento, la política se hacía desde dos extremos y había que optar.

Este documento produjo un efecto rápido. El Cardenal Pacelli se mostró satisfecho. La Congregación de Asuntos Extraordinarios se reunió el día 17 de diciembre y llegó a la conclusión de que era necesaria alguna forma de reconocimiento del Gobierno de Burgos. Para ello se enviaría un representante confidencial en la persona de un Prelado que no tuviese una alta categoría, una especie de Legado Pontificio ante el Gobierno de Burgos que con su presencia, por una parte, contuviese el malhumor ante “la tibieza de la Santa Sede” y, por otra, por su categoría y misión no significase un jarro de agua fría contra el Obispo de Vitoria.

A pesar de esto el nombramiento re cayó en el propio Cardenal Gomá. El Papa, que había dicho al Cardenal en un principio que tenía a toda la Curia en contra y que él solo le estaba apoyando, debió ser quien mandó se extendiera el nombramiento a su favor —esta fue al menos, la seria presunción del Cardenal Gomá.

Las conclusiones de la visita quedaron así resumidas por el propio Cardenal Gomá:

Los asuntos que traje quedan aplazados para poco tiempo, según me dijo Pacelli. y con objeto de que se pueda dictaminar y resolver sobre ellos con conocimiento de causa. En una palabra, se me recibe, se me reconoce beligerancia al leerse mi escrito a Pacelli, se doblaga el criterio hostil a España y se encuentra la fórmula de poner un punto de sutura con el Gobierno de Franco. La cosa estaba muy peligrosa, dada la manera de proceder del Embajador en Roma ante el Vaticano. De esta suerte, los asuntos entran en un plano de concordia oficiosa con el Gobierno y se facilita su solución, al tiempo que se prepara el

²⁷ Así lo percibe el propio Cardenal Gomá. Véanse sus 3 informes a la Santa Sede sobre el Alzamiento Militar de julio.

²⁸ MAEI. B 36 (Santa Sede), telespresso 205920.



camino para un enviado especial. Así me lo dio a entender el Cardenal Pacelli en nuestra última conversación, el sábado 19²⁹.

Antes de partir de Roma, el Cardenal Pacelli le entregó dos cartas, una con las credenciales para dársela al General Franco y la otra con instrucciones de no sujeción de la Iglesia al poder civil, firmeza y libertad con respecto al nombramiento y remoción de Obispos —tal libertad sería una garantía segura de que los prelados iban a ser hombres de Iglesia y no adeptos a partidos políticos—, la no aceptación de la remoción del Obispo de Vitoria al no haber encontrado en la actitud de dicho Prelado motivos adecuados que obligasen a tomar tal decisión y la persistencia del nombramiento de Antonio Pildain aparecido en el *Osservatore Romano* del 22-23 de mayo de 1963³⁰.

El Papa Pío XI enviaría por conducto del Cardenal Primado una bendición especial al “General Franco y a cuantos con él colaboraban en la defensa del honor de Dios y en la defensa de España”. Desde Pamplona se lo comunicará al General y a la vez solicitaría una conversación con él para tratar de conseguir una armonía en los puntos que por su naturaleza tenían contactos lo religioso y lo civil³¹.

Comenzaba un período de gran complicación no sólo por las repercusiones en la zona nacional del problema del nacionalismo vasco, sino por los pasos e inhibiciones de la diplomacia de la Secretaría de Estado vaticana que no fueron ni comprendidos ni correctamente interpretados en la zona nacional, que, a su vez, mantenía unos planteamientos bastante cartesianos, con una notable dosis de razón, pero sin darse suficientemente cuenta que dejaba amplios flancos al descubierto en el juego de su política interna e internacional.

²⁹ ACG. Diario de su viaje a Roma en diciembre de 1936.

³⁰ ACG, despacho 4775/36.

³¹ ACG. Carta al General Franco. Pamplona, 22 de diciembre de 1936.



EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y EL CONTEXTO INTERIOR DE LA GUERRA ESPAÑOLA EN LA ACTUACIÓN DE LA DIPLOMACIA VATICANA

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Resumen:

La Guerra civil española supuso una complicación importante para la diplomacia vaticana. La situación de los primeros meses en la zona republicana donde se produjo una situación de exterminio de lo religioso católico en prácticamente toda la zona de su jurisdicción, la persecución que continuó, una vez consolidado el gobierno del Frente Popular, y la ausencia de garantías para la libertad de cultos hasta prácticamente el final de la guerra fueron factores condicionantes que impidieron un acercamiento entre el Vaticano y el gobierno del Frente Popular. El gobierno del General Franco, por el contrario, apoyó a la Iglesia Católica. Ello no obsta para que existiesen importantes puntos de fricción entre el Vaticano y el gobierno de Franco. La cuestión del reconocimiento, el fusilamiento de sacerdotes vascos, los intentos de que el Vaticano condenase la alianza del PNV con el gobierno del Frente Popular, los intentos de mediación, los bombardeos de poblaciones, el apoyo diplomático de Alemania e Italia al gobierno de Franco fueron puntos de especial fricción y preocupación. Esto explicará que el nombramiento del Cardenal Pacelli como Papa Pío XII fuese acogido por el gobierno de Franco con extrema frialdad.

Palabras clave: Guerra Civil Española, Vaticano, Iglesia Católica, diplomacia.

Title in English: “*The International and Domestic Context of the Spanish Civil War in Vatican Diplomacy*”

Abstract:

The Spanish Civil War was an important trouble for Vatican diplomacy. The situation during the first months in the Republican zone, with everything religious – Catholic being suppressed in almost all the territory under its jurisdiction, persecution which continued once the Popular Front government was established, and the lack of guarantees for freedom of religious practices until shortly before the end of the war, were conditioning factors that prevented a rapprochement between the Vatican and the Popular Front government. General Franco’s government, on the contrary, supported the Catholic Church. This does not mean that some important disagreements existed between the Vatican and Franco’s government. The question of recognition, the execution of Basque priests, the attempts at making the Vatican condemn the alliance of the Basque nationalist Party with the Popular Front government, the mediation attempts, the bombing of the civilian population and Germany and Italy’s support for Franco’s government were points of special friction and preoccupation. This explains why the appointment of Cardinal Pacelli as Pope Pious XII was regarded by Franco’s government with extreme coolness.

Keywords: Spanish Civil War, Vatican, Catholic Church, Diplomacy.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.



1. El pronunciamiento militar

El pronunciamiento militar realizado el 17 de julio de 1936 indujo una actitud de bastante reserva en el Vaticano.

Esta actitud, unida a la ausencia de una toma de posición pública sobre las “reprobables violencias” que tenían lugar en España contra todo lo religioso católico, buscando su exterminio, produjo un notable malestar, sobre todo entre los españoles que habían podido salir de Barcelona en barcos italianos y estaban refugiados en Roma. El Vaticano daba la impresión de reaccionar de una forma tibia ante la barbarie que estaba teniendo lugar y la pobreza de explicaciones por parte del Gobierno de Madrid. De hecho, el Vaticano había protestado ante la embajada de España ante la Santa Sede por medio de dos notas diplomáticas, la primera de fecha 31 de julio y la segunda de 21 de agosto, que no tuvieron ningún efecto². También el periódico oficioso vaticano, *L'Osservatore Romano* publicó una primera reacción oficiosa explicando que la Santa Sede no había dejado de hacer llegar al Gobierno de Madrid enérgicas protestas ante los excesos cometidos. El artículo apareció en el número correspondiente al día 10-11 de agosto³. La línea diplomática vaticana, en frase de monseñor Tardini, consistía en salvar lo salvable, mantenerse al margen desde el principio, esperando que las aguas volviesen a su cauce. Se trataba de evitar la radicalización de la persecución y también hacer pasar más desapercibida la presencia del encargado de negocios de la Santa Sede en Madrid. No obstante, este actor e instrumento de la política vaticana no pudo mantenerse durante mucho tiempo. La vida en Madrid se le hizo imposible y tuvo que ser avisado por la embajada francesa de que se iba a intentar contra su vida. Monseñor Sericano tuvo que partir de Madrid el 4 de noviembre⁴.

Sólo dos meses después del inicio de la tragedia, el Vaticano realizó un pronunciamiento oficial y público. El Papa Pío XI, el 14 de septiembre, en Castelgandolfo, ante quinientos españoles, obispos, sacerdotes, religiosos, religiosas y seglares, pronunció un discurso vibrante donde consoló a los refugiados, deploró la continua repetición de innumerables atrocidades, condenó las teorías y la estrategia de captación comunista, pero no mencionó ni a la Junta de Defensa ni al Gobierno de Madrid⁵.

Tras esta tardía toma de posición, tuvieron lugar diversos acontecimientos que hicieron que el Vaticano se replegase a posiciones de mínimo compromiso. Los más destacables fueron los siguientes:

- El planteamiento expeditivo de la Junta de Defensa Nacional con respecto al obispo de Vitoria, exigiendo su salida de la diócesis de Vitoria.
- El fusilamiento sumario por parte nacional de 14 sacerdotes nacionalistas vascos.
- El pésimo hacer diplomático en Roma del agente oficioso nacional marqués de

² Véase el intercambio de notas en Marquina, A.: “El Vaticano contra la Cruzada”, *Historia 16*, nº 23 (1978), pp. 23-34.

³ El artículo informaba de que el Vaticano había hecho llegar al Gobierno de Madrid enérgicas protestas, que éste no había dado satisfacción a las mismas, pero que se esperaba que interviniese para poner freno a los excesos, los deplorase o desligase su responsabilidad de los mismos.

⁴ Véase Marquina, A. (1986): “El Vaticano y la guerra civil española”, en *Italia y la guerra civil española*, Madrid, Centro de Estudios Históricos, pp. 85-86.

⁵ Sobre el discurso véase Ragner H.: “El Vaticano y la guerra civil española”, *Cristianesimo nella Storia*, Vol. n, fascículo 1 (1982), pp. 149-153.



Magaz.

- El reconocimiento del Gobierno del general Franco por Italia y Alemania⁶.

De este modo, en las altas esferas vaticanas se vino a considerar a los bandos enfrentados de forma bastante similar, y en la pugna entre dictaduras y democracias, enfrentadas en el conflicto español, no querían aparecer tomando partido.

Con esta situación se encontró el cardenal Gomá en su viaje de información a Roma en la segunda semana de diciembre. Encontró el ambiente muy poco favorable con respecto al bando nacional.

Tras diversas entrevistas y reuniones, preparó un informe, centrando lo que, a su juicio, constituía el núcleo de la guerra en España, haciendo una serie de afirmaciones sobre los puntos en los que encontró mayor confusión. El documento, donde se afirmaba que el general Franco y el Gobierno de Salamanca formaban, en su conjunto, un bloque de hombres cristianos que moldearían el futuro Estado según el tipo de Estados verdaderamente cristianos, mientras que en el bando contrario no existía ni un solo hombre que no repudiase a la Iglesia, inducía de forma palpable a tomar partido por uno de los bandos enfrentados.

El documento produjo un efecto rápido. La Congregación de Asuntos Extraordinarios se reunió el 17 de diciembre y llegó a la conclusión de que era necesaria alguna forma de reconocimiento del Gobierno de Burgos. Para ello se pensó en enviar un representante confidencial en la persona de un prelado que no tuviese una alta categoría, para que aplacase el malhumor ante “la tibieza de la Santa Sede” y que, al mismo tiempo, no significase un jarro de agua fría contra el obispo de Vitoria, que por presión del bando nacional había tenido que dejar su diócesis.

El nombramiento recayó en el cardenal Gomá. Pío XI, quien le había recibido en audiencia encontrándose postrado en cama, le informó que tenía a toda la Curia en contra y que él solo le estaba apoyando. Es bastante probable que fuese él quien ordenase se extendiera el nombramiento a su favor⁷.

Por esas fechas se estaba desarrollando el primer intento serio de mediación entre los bandos contendientes de la mano del Reino Unido y Francia. El Gobierno francés intentó conseguir el apoyo vaticano a su propuesta mediadora, urgiendo una intervención papal, que se consideraba podía ser efectiva en su momento. El cardenal Pacelli hizo varias objeciones a la propuesta y *L'Osservatore Romano* reflejó en un editorial la posición del Vaticano ante los objetivos de la propuesta, añadiendo que había que tener en cuenta también la existencia de una guerra no sólo civil sino también religiosa, dada la tremenda persecución religiosa en la zona republicana⁸. Este iba a ser uno de los obstáculos insalvables para que la mediación pudiera desarrollarse. Mientras esta inadmisibles política no se erradicase, el distanciamiento entre las partes sería muy amplio y las posibilidades de mediación muy reducidas.

A la vuelta de Roma, el cardenal Gomá se entrevistó con el general Franco, poniéndose

⁶ Véase un análisis pormenorizado en Marquina, “El Vaticano contra la Cruzada”, *op. cit.* Véase asimismo desarrollados algunos de estos puntos en Rodríguez, M. L. (1981): *El cardenal Gomá y la guerra de España*, Madrid, CSIC, Instituto Enrique Flórez, pp. 41-67.

⁷ Marquina, “El Vaticano y la guerra civil española”, *op. cit.*, p. 87.

⁸ Marquina, “Planes internacionales de mediación durante la guerra civil”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 5, nº 3 (1984), p. 575.



de acuerdo sobre diversos asuntos de importancia, entre los que hay que resaltar el espinoso problema de las materias mixtas. El general Franco dio seguridades de que en los asuntos de índole mixta no se procedería de forma unilateral por parte del Estado, y le explicitó su propósito de derogar o modificar aquellas leyes que por su letra o su tendencia no fuesen conformes con el sentir católico. El informe que envió el cardenal Gomá fue, por ello, bastante optimista⁹. Pero pronto se volvió a abrir una profunda sima entre el Gobierno de Franco y el Vaticano. Ello fue debido a varios serios problemas que enfrentaron al Gobierno de Franco con el Vaticano:

1.1. El problema vasco

La falta de desautorización de la conducta y alianzas del PNV, a pesar de que el cardenal Pacelli afirmó en una audiencia con el marqués de Magaz que “habían cometido un delito”, será uno de los problemas centrales de fricción.

El Gobierno de Franco consideraba decisiva la intervención vaticana para que el PNV depusiera las armas, dada la desmoralización existente en el Gobierno vasco, tras los reveses militares de diciembre de 1936. Franco, con una gran dosis de lógica cartesiana, argumentaba que la Iglesia había intervenido con menos motivos en otros tiempos a favor de la causa cristiana.

El cardenal Gomá, conocedor del ambiente vaticano, trató de no implicar directamente al Vaticano y escribió una carta abierta a José Antonio Aguirre que fue un fracaso¹⁰. Tras esto, la Secretaría de Estado del Vaticano intentó conseguir un acuerdo. Para ello, el general Franco debía hacer algunas concesiones a los vascos del PNV en sus aspiraciones políticas, y luego intervendría el Papa Pío XI para disuadirles de continuar luchando. Esta propuesta indicaba una notable ignorancia de los términos del problema, y la respuesta del general Franco al cardenal Gomá fue negativa. No se quería que el Vaticano interviniese sobre bases políticas, como se decía había sido la política vaticana durante la Segunda República y que se resumía en el “divide y vencerás”. Casi simultáneamente, incluso antes de recibir la respuesta del cardenal Gomá a la primera propuesta, el cardenal Pacelli le envió una propuesta alternativa: que el episcopado hiciese pública una carta colectiva “que enseñase la verdad sobre la cooperación entre católicos y comunistas”. Una vez publicada, el Vaticano podría enviar una carta de aprobación al episcopado español. La opinión del cardenal Gomá, después de consultar con *otros* obispos, fue también contraria, en virtud de los documentos ya publicados, la reacción y la tergiversación de los vascos del PNV, su situación de minoría (evaluados en una tercera parte de los habitantes de Vizcaya), su dificultad para deponer las armas dentro de la coalición del Frente Popular, y, finalmente, la poca utilidad ya de su cambio de actitud, pues el triunfo del Gobierno nacional estaba fuera de toda duda¹¹.

⁹ *Archivo Cardenal Gomá (ACG)*, Correspondencia con la Secretaría de Estado, Pamplona, 1 de enero de 1937.

¹⁰ Este es un punto que conviene resaltar. Las críticas contra la actuación del cardenal Gomá no han tenido en cuenta, en primer lugar, que el cardenal había desautorizado la actuación de las autoridades militares que condenaron a muerte sumariamente a los sacerdotes nacionalistas vascos, en su estancia en Roma; en segundo término, el intento del cardenal de dejar un margen de maniobra al Vaticano, haciendo frente directamente al problema. No obstante, se equivocó al evaluar las posibles reacciones del PNV. Véase Marquina, “El Vaticano y la guerra civil española”, *op. cit.*, pp. 88-89. Véase también, Rodríguez, *El cardenal Gomá y la guerra de España, op. cit.*, pp. 191-233.

¹¹ Véase ACG, Correspondencia con la Secretaría de Estado, 117/37, Vaticano, 11 de enero de 1937; 347/37, Vaticano, 30 de enero de 1937; 470/37, Vaticano, 10 de febrero de 1937. Pamplona, 23 de febrero de 1937.



Tras estas iniciativas fallidas, el general Franco no tuvo inconveniente en que se hicieran oficiales las conversaciones oficiosas que se venían desarrollando *por* intermedio del P. Pereda con una serie de ramificaciones y contactos que dieron a estas negociaciones un carácter complejo y poco efectivo.

A raíz del bombardeo de Guernica, el Vaticano telegrafió el 6 de mayo al cardenal Gomá que procurase conseguir del general Franco la promesa de respetar a los asediados en Bilbao. Si esto se conseguía, el Papa procuraría actuar ante José Antonio Aguirre para aconsejarle cesar en la resistencia. El cardenal Gomá obtuvo del general Mola y del general Franco unas garantías, estructuradas en ocho puntos, que hizo llegar a la Secretaría de Estado del Vaticano. Esta, en vez de presionar de alguna forma, se limitó a enviar las condiciones de rendición en un telegrama sin cifra, dirigido a la zona republicana. La operación hubo de repetirse al no recibir ninguna respuesta. En ambas ocasiones los telegramas fueron retenidos por el Gobierno de Largo Caballero, no llegando a su destinatario, ellehendakari José Antonio Aguirre¹².

Este error de la diplomacia vaticana no puede menos de sorprender. Denota una falta notable de información de lo que acontecía en la zona republicana¹³.

De nuevo, a finales de mayo, la Secretaría de Estado intervino, haciendo llegar una propuesta de José Antonio Aguirre. Pero Franco no aceptó una de las condiciones, la no expatriación de José Antonio Aguirre.

Al mes siguiente, estando próxima la conquista de Bilbao, el Vaticano insistió en la obtención de garantías, llegando a apelar a la fe de católico del general Franco, para que las negociaciones para la rendición de los vascos llegasen a buen fin, y se evitase toda humillación inútil y el derramamiento de sangre, así como la imposición de condiciones inaceptables. El general Franco manifestó que estaba dispuesto a actuar con absoluta benignidad y que aceptaba las proposiciones presentadas. No obstante, el resquemor concentrado durante tantos meses y la enemiga contra el nacionalismo vasco impidieron una actitud de serenidad y moderación en la represión de los vencidos, en especial los sacerdotes y religiosos ligados al PNV¹⁴.

1.2. El problema del reconocimiento

En la primera entrevista mantenida entre el cardenal Gomá y el general Franco, tras su vuelta de Roma, el general también hizo especial hincapié en el reconocimiento de la zona nacional por el Vaticano. Este asunto había producido muy serias discrepancias entre el agente oficioso ante la Santa Sede, marqués de Magaz, y la Secretaría de Estado vaticana.

Véase también las opiniones sobre la política vaticana durante la Segunda República en *Archivo del Ministero degli Affari Esteri* (AMEI), Santa Sede, B. 35, telespresso 205920, Roma, 23 de febrero de 1937.

¹² Véase Marquina, “El Vaticano y la guerra civil española”, *op. cit.*, p. 90. Un resumen del mismo autor sobre la política vaticana en la obra de Thomas, H. (1979): *La guerra civil española*, Madrid, Urbión, fascículos 97 y 98. Hacemos notar una grave errata o corrección ajena en la página 96, dice “el cardenal Pacelli transmitió *en clave*”, debe decir “transmitió *en claro*”. Esta terminología es utilizada en los telegramas diplomáticos.

¹³ La tirantez de relaciones entre el PNV y el Gobierno republicano era una realidad, conocida perfectamente por la diplomacia italiana, AMAEI, Spagna, B 21.

¹⁴ ACG. Correspondencia con la Secretaría de Estado, telegramas 13, 15, 17 Y 19. Sobre el tratamiento del clero vasco véase Marquina, A. (1982): *La diplomacia vaticana y la España de Franco*, Madrid, CSIC, Instituto Enrique Flórez, p. 65.



Durante los meses de enero y febrero, los informes que el marqués de Magaz fue enviando a Salamanca desvirtuaron por completo el valor atribuido inicialmente en la España nacional a este nombramiento. La argumentación de fuerza consistió en señalar que el nombramiento había sido una habilidad diplomática vaticana con la que había obtenido la presencia en la España nacional de un representante, sin necesidad de reconocer al Gobierno del general Franco de una forma oficial. Este razonamiento cobró plena verosimilitud al aparecer publicado el *Anuario Pontificio* donde se recogía la existencia de una representación del Vaticano ante el Gobierno de Valencia¹⁵.

Si a esto se añade la información sobre supuestas simpatías que el cardenal Gomá había manifestado en Roma con respecto al obispo de Vitoria y los sacerdotes vascos fusilados, se puede entender la difícil situación en que se encontró el agente oficioso vaticano¹⁶. El asunto de la regulación de la asistencia religiosa a las fuerzas armadas fue enormemente complejo y difícil. En la España nacional se había llegado a la conclusión de que no era oportuna la intervención del Vaticano en las materias mixtas, dado que se inhibía en la condena del pacto entre el PNV y el Frente Popular. La actitud de reserva de las autoridades y del propio general Franco con respecto al cardenal Gomá fue un hecho. De este modo, la influencia y la propaganda de la Alemania nazi encontró un campo abonado. Una de las líneas de fuerza de la crítica nazi al Vaticano, la acusación de “catolicismo político”, resultaba bastante convincente no sólo en función de esta situación, sino de la enemiga de Renovación española contra “el tinglado vaticanista” de la CEDA. En este momento, no era raro escuchar de labios de notables autoridades del bando nacional la frase “católicos sí, vaticanistas no”¹⁷.

Por esta y otras razones¹⁸, el cardenal Gomá insistió en diversas ocasiones sobre la importancia y necesidad del reconocimiento.

A su vez, el marqués de Magaz desde Roma seguía alentando el fuego antivaticanista, señalando que lo único inteligible para la Secretaría de Estado vaticana, en orden al reconocimiento, eran las consideraciones de tipo militar, no las consideraciones de índole religiosa. Ni la condena del comunismo, ni la Carta Apostólica a los obispos mejicanos, habían hecho cambiar para nada la posición del Vaticano¹⁹. En realidad, había aspectos importantes que se dejaban de lado. Una vez internacionalizada la guerra civil, el Vaticano no quería tomar partido por un bando apoyado por Italia y Alemania. Y una vez condenado el nazismo por Pío XI, existía una razón más para no participar en un bloque en el que estuviera Alemania. Más aún, si se tiene en cuenta la influencia cada vez más preocupante de Alemania en la Falange y todas sus organizaciones, junto con su carácter acaparador y totalitario, que, indiscutiblemente, fue reforzado bajo la égida de Ramón Serrano Suñer. La imposibilidad de hacer público en la zona nacional nada que supusiera una crítica contra Alemania, incluida la encíclica del Papa condenando el nazismo y, en último término, las noticias de excesos y represalias; todo esto contribuye a explicar también la prevención vaticana ante el bando

¹⁵ Archivo de la Embajada de España ante la Santa Sede (AEES), despachos 1936, Roma, 22 de diciembre de 1936; despachos 1937, n. 17, Roma, 10 de enero de 1937; nota 30, Roma, 15 de febrero de 1937.

¹⁶ *Idem*, despachos 1936, n. 11, Roma, 21 de diciembre de 1936.

¹⁷ Marquina, *La diplomacia vaticana y la España de Franco*, op. cit. pp. 52-59.

¹⁸ De forma peculiar, el cardenal Gomá insistió en que la Jerarquía en España se había adherido con gran entusiasmo al movimiento nacional. Los sacrificios de millares de personas que luchaban en defensa de la religión y la persecución reinante en la zona republicana. Así como también las disposiciones favorables a la Iglesia en el bando nacional y la buena disposición de los dirigentes. ACG, Correspondencia con la Secretaría de Estado, Pamplona, 7 de abril de 1937; Pamplona, 25 y 26 de junio de 1937.

¹⁹ AEES, despachos 1937, n. 53, Roma, 2 de abril de 1937; n. 61, Roma, 11 de abril de 1937.



nacional²⁰.

1.3. El problema de la mediación internacional

Otro asunto de importancia para entender la prevención del bando nacional contra el Vaticano fue el intento de mediación que se fraguó en mayo de 1937.

Ya hicimos referencia al intento de mediación franco-británico de diciembre de 1936, que, finalmente, no pudo llevarse a efecto.

Meses después, el 11 de mayo, llegó a Londres Julián Besteiro, con una propuesta secreta del presidente Azaña para la suspensión de hostilidades. El secretario del Foreign Office, Anthony Eden, creyó que si se lograba una suspensión de hostilidades, éstas no volverían a reanudarse. Recabó información de las embajadas en los diversos países más concernidos por la guerra española y las respuestas no fueron favorables a la realización de la mediación. No obstante, insospechadamente, el Vaticano accedió a intervenir en la misma. Monseñor Pizzardo se había trasladado a Londres para la coronación del rey Jorge VI y, precisamente el 11 de mayo, había mantenido una conversación con Anthony Eden. Trataron el asunto del posible armisticio y Pizzardo señaló que no excluía una aceptación italiana²¹.

No sabemos muy bien si, en su estancia en Londres o bien a su paso por París, monseñor Pizzardo —desde luego no por propia iniciativa— hizo suyo un documento que llevaba por título “*Le probleme d'une médiation en Espagne*”, dividido en dos partes. La primera, con consideraciones acerca de la mediación y su naturaleza y, la segunda, desarrollando la solución proyectada.

El procedimiento consistía en solicitar del general Franco un cese de hostilidades, permitiendo a las potencias del Comité de Londres estudiar con calma las posibilidades de llegar a una solución pacífica, por medio de una expresión libre de la voluntad popular. Del análisis de estas posibilidades dependía la permanencia o revisión del acuerdo de no intervención. Si la respuesta era afirmativa, y se explicaba que sería si Italia y Alemania lo quisieran, las potencias se dirigirían al Gobierno de la República recordándole sus compromisos del mes de diciembre en el Consejo de la Sociedad de Naciones, solicitando el cese de las operaciones militares, permitiendo a una delegación de las potencias, presidida por una personalidad neutral, el estudio de las condiciones de paz sobre el terreno. No parecía probable que, una vez hecha esta proposición, uno de los dos bandos la rechazase, pues no podría resistir la presión de la opinión pública española y hacerse responsable de la continuación de la guerra. Si la iniciativa fracasaba, las potencias quedarían asimismo con plena libertad para revisar el acuerdo de no intervención y reemplazarlo por una resolución adecuada para el restablecimiento de la paz.

El documento era una variante del documento que se había estudiado en diciembre. Los diplomáticos británicos entregaron sendas notas verbales en Roma y en Berlín, sondeando a estos Gobiernos sobre las posibilidades de presionar para un armisticio²².

²⁰ Marquina, “El Vaticano y la guerra civil española”, *op. cit.*, pp. 92 y 93.

²¹ Marquina, “Planes internacionales de mediación durante la guerra civil”, *op. cit.*, p. 578.

²² ACG, Correspondencia con la Secretaría de Estado “*Le Probleme d'une médiation en Espagne*”, 22 de mayo de 1937.



Mientras tanto, monseñor Pizzardo se entrevistaba con el cardenal Gomá en Lourdes. El cardenal Gomá, le demostró la inviabilidad del armisticio, al tratarse de dos bandos con concepciones diametralmente opuestas, que no admitían ningún tipo de mediación ni pausa en el conflicto²³.

El Gobierno del general Franco al conocer la iniciativa no tuvo calificativos para definirla. Monseñor Pizzardo vino a ser considerado como uno de los mayores enemigos de la causa nacional.

Esta intervención vaticana denotaba una ausencia de buenos análisis sobre la situación interna de la zona nacional, a pesar de los informes que se habían recibido en la Secretaría de Estado. La enemiga de las autoridades del bando nacional contra toda intervención vaticana sobre bases políticas ya se había manifestado en diversas ocasiones. Las intenciones eran inmejorables, pero el compromiso político propuesto era discutible y, desde luego, las autoridades fascistas italianas no estaban en la posición que se creía en la Secretaría de Estado del Vaticano. Italia consideró este movimiento de mediación como contrario a sus intereses²⁴. De este fracaso tomaría buena nota la Secretaría de Estado del Vaticano para tratar de mantener un margen de autonomía frente a las potencias y actuar con más nitidez en base a los principios de justicia y caridad.

1.4. La misión de monseñor Antoniutti

Una vez que las tropas nacionales entraron en Bilbao y publicada la Carta colectiva del episcopado español, el Vaticano tenía el camino abierto para intentar definirse sobre el reconocimiento del bando nacional. A este fin, fue enviado a Salamanca, sin ninguna misión oficial, monseñor Antoniutti, hasta entonces delegado apostólico en Albania. El recibimiento dispensado por los nacionalistas a monseñor Antoniutti fue extremadamente frío y las dificultades puestas a su labor en los temas de la repatriación de los niños vacas y la normalización de la situación del clero vasco fueron numerosas²⁵.

No obstante, la misión oficiosa encomendada por la Secretaría de Estado del Vaticano pudo culminarse de forma satisfactoria para el bando nacional. El 21 de julio, el Vaticano expresó su buena disposición para recibir como encargado de Negocios ante la Santa Sede a Pablo de Churruca. La respuesta nacional se demoró hasta el 13 de agosto y, el 27, Pablo de Churruca entregó las cartas de gabinete al cardenal secretario de Estado. En su discurso insistió en la necesidad de dar satisfacción y hacer olvidar a la católica España los sentimientos que se habían desarrollado por la extrema demora del Vaticano en reconocer al Gobierno del general Franco²⁶.

A mediados del mes siguiente, el cardenal Pacelli notificó al cardenal Gomá la designación de monseñor Antoniutti como encargado de Negocios. Este paso ya fue acogido con profunda satisfacción en Burgos, aunque las posiciones estaban cristalizadas, y supuso también un alivio y cierta clarificación de la situación religiosa, que permitió unos informes favorables del encargado de Negocios, en especial sobre la posible

²³ ACG, Correspondencia con la Secretaría de Estado, Pamplona, 25 de mayo de 1937.

²⁴ Marquina, "Planes internacionales de mediación durante la guerra civil", *op. cit.*, p. 579

²⁵ Marquina, *La diplomacia vaticana y la España de Franco*, *op. cit.*, pp. 64-65. Véase la obra de Antoniutti, H. (1975): *Memorie Autobiograficlle*, Udine, Graphiche friulane, pp. 29-40.

²⁶ *Ibid.*, pp. 65-66.



influencia futura nazi en los asuntos españoles, influencia que se veía con extremada preocupación en el Vaticano. Estos informes dieron paso al reconocimiento pleno con el intercambio de nuncio y embajador.

2. El Vaticano y la zona republicana

La zona republicana tuvo que hacer frente a la nueva situación internacional creada por la pastoral colectiva y el envío de un emisario oficioso vaticano a la zona nacional. Manuel de Truja, nombrado ministro de Justicia en mayo de 1937, se propuso acabar con la persecución religiosa y, por ello, preparó un decreto para la normalización religiosa. Pero el consejo de ministro no aprobó este decreto, autorizándose únicamente el culto privado. Era un punto de partida. Para seguir avanzando iba también a ser necesario el visto bueno de las autoridades eclesiásticas y del Vaticano. Finalmente, en septiembre, el Vaticano encargó al cardenal Verdier el envío de un informador a la zona republicana, nombramiento que recayó en el doctor Tarragó. A su vez José María Trías propuso al cardenal Vidal i Barraquer el nombramiento de un delegado apostólico para Cataluña.

El doctor Tarragó llegó a la zona republicana y entregó a Manuel de Irujo una nota verbal donde le decía que el Vaticano era imparcial en el conflicto, a pesar de la posición adoptada por algunos obispos y por *L'Osservatore Romano*, siendo necesario el desarrollo de contactos, el desarrollo del decreto estableciendo el culto privado hasta abarcar el culto público y, como gesto de buena voluntad, dejar en libertad a todos los sacerdotes que se encontraban aún en la cárcel sin haber sido juzgados, así como revisar el proceso a los condenados.

Los resultados de esta misión oficiosa del doctor Tarragó no fueron satisfactorios para el bando republicano. Tarragó sacó la conclusión de que la República perdería la guerra y de que era muy difícil que el Gobierno pudiera sustraerse a una profunda influencia comunista en la mayoría de sus órganos²⁷.

A pesar de esta clara división entre los dos bandos combatientes, uno reconocido, aunque no plenamente, y el otro no, la diplomacia vaticana no va a decantarse plenamente hacia el bando del general Franco.

Este punto se puede seguir de forma bastante palpable durante 1938 en varios temas escasamente estudiados: La posición vaticana ante los bombardeos aéreos de poblaciones civiles y las nuevas iniciativas internacionales para mediar en el conflicto.

2.1. Los bombardeos aéreos de poblaciones civiles.

Desde el inicio de la guerra civil se habían venido produciendo bombardeos aéreos en numerosas poblaciones civiles por ambos bandos contendientes. Las reacciones

²⁷ Sobre este punto véase . Palacio, V. (1973): "Intentos del Gobierno republicano de restablecer relaciones con la Santa Sede durante la guerra civil", en *Cinco Historias de la República y de la guerra*, Madrid, Editora Nacional, p. 94 y ss.; Salas, R.: "Situación de la Iglesia en la España Republicana durante la guerra civil", ponencia mecanografiada publicada en *Sociedad y política en la España contemporánea*, Madrid, Ediciones Escorialenses; Ragner H.: *El Vaticano y la guerra civil española, op. cit.*, pp. 189 y ss.; Marquina, "El Vaticano y la guerra civil española", *op. cit.*, pp. 95 y ss.



internacionales habían sido, no obstante, tenues, salvo en el caso del bombardeo de Guernica, que implicó la discusión del asunto, tanto en el Comité de no-intervención como en la Sociedad de Naciones, aprobando esta última una resolución por unanimidad condenando “el recurso en la lucha española a métodos contrarios al derecho de gentes y el bombardeo de ciudades abiertas”. Mas los bombardeos por ambas partes continuaron.

El 19 de enero de 1938, se produjo un bombardeo aéreo de Barcelona por aparatos procedentes de Mallorca. El bombardeo, obra de la aviación italiana, causó 138 muertos y numerosos heridos. La aviación republicana bombardeó, a su vez Salamanca, Sevilla y Valladolid. Las reacciones de la opinión pública en Londres y en París fueron inmediatas. Un nuevo bombardeo, el 30 de enero, produjo numerosas víctimas en Barcelona, entre ellas, los niños de una guardería infantil.

El 1 de febrero, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Delbos, instruyó al embajador en Londres para que urgiera a Eden la puesta en práctica de una iniciativa internacional, para poner fin a los bombardeos aéreos²⁸.

La iniciativa francesa empezó a tomar cuerpo, siendo recogida por la prensa y debatida en los parlamentos. En esta situación, Riviere, diplomático adscrito a la embajada francesa ante la Santa Sede, expuso al cardenal Pacelli, a título personal, que, a su juicio, una intervención paralela del Vaticano cerca de Franco sería recibida muy bien en Francia. El cardenal se mostró bien dispuesto, indicando que lo haría saber inmediatamente al Papa. El diplomático hizo una discreta alusión a la posibilidad de que el Vaticano alentase los síntomas de mejoría en temas religiosos del Gobierno de Barcelona, por endeble que éstos fueran, a través de alguna medida religiosa o humanitaria. El cardenal Pacelli, sin negar el interés de estos síntomas, permaneció muy reservado y muy firme al respecto. El embajador comentó a París que “el terrible tratamiento que la Iglesia había sufrido en España inclinaba todavía a la Iglesia hacia la desconfianza”, añadiendo que un gesto de las autoridades de Barcelona como la liberación del obispo de Teruel, sin pretender que el Vaticano jugara el papel de carcelero del obispo, produciría una buena impresión en la opinión católica²⁹.

Empero el Gobierno francés tenía prisa por actuar, dado que los bombardeos continuaban y que el Gobierno de Barcelona había hecho pública su intención de esperar los resultados de la actuación francobritánica, absteniéndose de tomar represalias. El 7 de febrero, Delbos instruyó a Corbin para que Eden hiciera explícitas sus preferencias sobre la manera de proceder. Eden no consideraba efectiva la intervención del Comité de Londres y se inclinó por un apoyo de los Estados Unidos y el Vaticano a una acción conjunta franco-británica.

Pocos días después, el Gobierno francés dio a conocer su plan de actuación. El papel del Vaticano sería de apoyo a la iniciativa³⁰. No obstante, la prisa sentida por el Gobierno francés recibió un frenazo al pasar el plan a estudio de los servicios jurídicos del Foreign Office.

Mientras tanto, la opinión pública y la Cámara de los Comunes ejercieron una presión considerable. El 14 de febrero, en la Cámara de los Comunes, dos diputados preguntaron a

²⁸ Archives des Relations Exterieures (ARE), Espagne, Z, legajo 185, Bombardement des populations civiles (1930-1940), Telegrama 266-268, París, 1 de febrero de 1938; telegrama 196-198, Londres, 1 de febrero de 1938.

²⁹ *Ibid*; Telegrama 46-48, Roma, 4 de febrero de 1938

³⁰ *Documents Diplomatiques Français* (DDF) (1932-1939), 2 serie, T. VIII, doc. 117, telegrama 346-347, París, 4 de febrero de 1938; Doc. 146, telegrama 297-298, Londres, 9 y 12 de febrero de 1938; ARE, ídem, telegrama 345, Londres, 15 de febrero de 1938.



Eden sobre este tema y sobre las gestiones hechas ante el Vaticano. De inmediato la prensa se hizo eco de la pregunta parlamentaria y de la respuesta de Eden, quien afirmó que el Gobierno francés había hecho una gestión ante el Vaticano.

La embajada italiana ante la Santa Sede se interesó por el asunto y monseñor Tardini aseguró que Francia se había abstenido de hacer ninguna gestión para interesar al Vaticano³¹.

El 17 de febrero, Riviere telegrafiaba a París el resultado de su entrevista con el sustituto de la Secretaría de Estado. Monseñor Montini le dijo que monseñor Antoniutti había recibido unas instrucciones generales de actuación para que se adoptasen todas las medidas humanitarias en favor de las poblaciones, que ya había puesto en práctica, y que estas instrucciones pronto serían renovadas. El diplomático francés consideró que tendría interés que el Vaticano fuera informado del estado en que se encontraba la cuestión³².

Mas la iniciativa francesa tardó en prosperar por la tardanza de Londres que quería una iniciativa simple, que fuera capaz de recoger el mayor apoyo posible.

Mientras tanto, el cardenal Pacelli, quien había recibido una carta del cardenal Verdier, en la primera quincena de febrero había, a su vez, enviado instrucciones a monseñor Antoniutti para que hiciera una gestión ante el general Franco, solicitando que la aviación nacionalista se abstuviera de realizar bombardeos aéreos sobre las poblaciones. La respuesta de Franco fue de compromiso, afirmando que estaba dispuesto a satisfacer los deseos del Vaticano, pero hizo observar que la aviación republicana había recurrido igualmente a tales bombardeos e incluso había sido la primera en hacerlo³³.

Días después, el conde de Jordana cursó, el 5 de marzo, un telegrama al Palacio de España en Roma, encomendando a Pablo de Churruca que averiguara si se había hecho por parte de Francia alguna gestión ante el Vaticano para asociarle a la iniciativa. Churruca así lo hizo ante monseñor Tardini, explicando a su vez las condiciones que reunía Barcelona como centro militar e industrial, e insistiendo en el deplorable efecto que causaría en la España nacional la asociación del Vaticano con Francia y el Reino Unido, tan hostiles a los intereses nacionales, siendo así que la gestión realizada por monseñor Antoniutti había sido acogida con consideración y respeto. Tardini negó que el Vaticano se hubiera ocupado del tema de forma independiente a la gestión realizada por monseñor Antoniutti³⁴.

Estando así la situación, durante la noche del 17-18 de marzo y durante el día 18, volvieron a producirse muy violentos bombardeos. Mussolini había ordenado el bombardeo de Barcelona para aterrorizar a la población. El impacto sobre la opinión pública de los diversos países fue tremendo.

El nuevo ministro de Asuntos Exteriores francés, Paul Boncour, ordenó al cónsul en San Sebastián que presentase con urgencia una nota de protesta, condenando los ataques directos e intencionados contra poblaciones civiles, según los términos acordados con el Gobierno británico. Las embajadas en Londres y ante la Santa Sede recibieron la información pertinente sobre la inminente gestión del cónsul en San Sebastián ante el Gobierno de Burgos. El embajador ante la Santa Sede fue instruido para que informara al Vaticano, solicitando que

³¹ AMAEI, Santa Sede, B.39, telegrama 2549 y 2550, Roma, 17 de febrero de 1939.

³² ARE, *idem*, telegrama 58-59, Roma, 17 de febrero de 1938.

³³ *Idem*, despacho n. 91, Roma, 4 de marzo de 1938.

³⁴ AEESS, despachos 19'38, n. 57, Roma, 11 de marzo de 19'38 y n. 67, Roma, 24 de marzo de 1938.



hiciera valer su autoridad ante el Gobierno nacional³⁵.

Charles Roux, de inmediato, fue recibido por el cardenal Pacelli, realizando la gestión solicitada. El cardenal le manifestó que debía consultar con el Papa y que le recibiría el lunes.

Al día siguiente, domingo, el embajador realizó gestiones bastante insistentes ante los monseñores Tardini y Montini, con la finalidad de que la respuesta fuera favorable. Este mismo día, el ministro británico ante la Santa Sede hizo la misma gestión y con la misma insistencia ante el cardenal Pacelli³⁶.

Por su parte, Pablo de Churruca, sin haber recibido instrucciones de Burgos, pero a la vista de las declaraciones de Chamberlain en la Cámara de los Comunes sobre el tema, publicadas en la prensa, volvió a hablar con monseñor Tardini el día 19, resaltando de nuevo el deplorable efecto que produciría en la España nacional una colaboración del Vaticano con Francia y el Reino Unido. El encargado de Negocios recibió seguridades de que todavía no había sido recibida ninguna invitación para participar con Francia y el Reino Unido en una gestión común.

El domingo 20, el cardenal Pacelli almorzó en el Palacio de España e informó a Pablo Churruca de los pasos dados por los diplomáticos francés y británico. El lunes tenía anunciada la audiencia del embajador francés y que iba a someter el asunto al Papa, quien, a pesar de ser domingo y por prescripción médica no recibía a nadie, le recibiría; no obstante, hizo algunos comentarios que dejaron entrever que la invitación no sería aceptada³⁷.

A su vez, el embajador italiano ante la Santa Sede hizo gestiones similares para impedir el éxito de la iniciativa franco-británica.

El lunes 21 fue recibido Charles Roux por el cardenal Pacelli. Este le informó de su consulta al Papa y la decisión que había tomado. Acogía con solicitud la petición de Francia y el Reino Unido, pero añadió dos condiciones: Realizaría una gestión independiente y sería una continuación de la realizada en febrero. Ya se había cursado un telegrama a monseñor Antoniutti encargándole que solicitara de Franco que el bando nacional se abstuviera de realizar bombardeos aéreos sobre poblaciones civiles, apelando a su sentimiento humanitario. Además, *L'Osservatore Romano* publicaría una nota, dando a conocer la gestión que se realizaba ante Franco. Similar información dio monseñor Tardini a Pablo de Churruca ese mismo día³⁸.

El martes, *L'Osservatore Romano* publicó la noticia de la gestión anglo-francesa sin aparecer la nota explicativa prometida. Para preparar el terreno, ese mismo día aparecía un pequeño artículo comentando unas declaraciones del ministro Manuel de Irujo, quien había dado seguridades sobre la normalización religiosa en la zona republicana. Se constataba, algo irónicamente, que no se había llevado a efecto el restablecimiento del culto público como había afirmado, habiendo pasado más de un mes. Con ello, el Vaticano, antes de lanzar un reproche al Gobierno de Burgos, mostraba que no renunciaba a presentar sus graves quejas contra el Gobierno de Barcelona.

³⁵ ARE, *idem*, telegrama 39, 40, París, 19 de marzo de 1939; telegrama 124, Roma, 19 de marzo de 1938; telegrama. 57, París, 19 de marzo de 1938.

³⁶ *Ibid.*; telegrama 126, Roma, 20 de marzo de 1938.

³⁷ AEES, despachos 1938, n. 67, Roma, 24 de marzo de 1938.

³⁸ *Ibid.*; ARE, *idem*, telegrama 127, Roma, 21 de marzo de 1938.



En efecto, el 23, el periódico vaticano publicaba un artículo titulado “A propósito de los bombardeos aéreos”, que explicaba cuál era la posición vaticana. Decía así: La Santa Sede, fiel a su misión de justicia y caridad, deploraba las violencias de cualquier parte que vinieran y trataba de persuadir y moderar, mirando a atenuar en el mayor grado posible las dolorosas consecuencias de la guerra. Había intervenido siempre que su autoridad podía ser útil para salvar la vida de un hombre o restituir a alguien a su familia. En este sentido había intervenido con los vascos. A continuación, explicaba la intervención del Papa ante el general Franco, mientras otras potencias lo hacían sobre el Gobierno republicano, “cuando se tuvo noticia de las numerosas víctimas entre la población civil y de la destrucción de obras artísticas de los cada vez más frecuentes bombardeos aéreos de ciudades abiertas”. Añadía que el general Franco había hecho llegar a Pío XI explicaciones y había realizado declaraciones filiales que daban suficientes seguridades. Luego hacía unas consideraciones que mostraban el profundo enojo del Vaticano con el Gobierno de Barcelona —y que el cardenal Pacelli había incidentalmente expuesto al embajador Charles Roux— por la persecución religiosa. Decía la nota que, mientras la Iglesia cumplía con estas obras caritativas, le venían inferidas nuevas heridas crueles y sanguinarias que se añadían a las antiguas, de forma peculiar en Teruel, donde de los 65 sacerdotes y religiosos que allí se encontraban el 6 de enero, 27 fueron “masacrados”} por los comunistas y las dos iglesias que habían quedado indemnes en los suburbios fueron también sacrílegamente profanadas y expoliadas de todo. Ahora se unían otras víctimas inocentes causadas por los bombardeos y la Santa Sede, fiel a su misión, continuaba aconsejando moderación y, en este sentido, por propia iniciativa y de forma independiente se había encargado a monseñor Antoniutti que realizara una nueva y urgente gestión ante Franco³⁹.

Las condiciones puestas por el Vaticano eran reveladoras de unas precauciones explicables. Charles Roux analizó la situación, de forma certera. Según el embajador, la atmósfera en el Vaticano no era favorable al Gobierno de Barcelona y era fácil de comprender, por todo lo ocurrido en los primeros meses de la guerra civil, que no se podía desvanecer rápida y fácilmente. Las atenuaciones de la persecución religiosa realizadas “principalmente por la influencia de un ministro vasco” habían sido insuficientes para disipar la prevención del clero contra el Gobierno de Barcelona. El Vaticano no iba a dejar por ello de considerar bajo el ángulo humanitario una cuestión que se planteaba en el plano humanitario. Pero la persecución, con las recientes noticias llegadas del asesinato de 27 sacerdotes en Teruel, y la prevención del clero constituían la razón por la que se mostraba circunspecto, aun dando su aquiescencia a los deseos franco-británicos, y en su manera de presentar al público su gestión ante el Gobierno de Burgos. Las exigencias, los reproches y la recriminación contra el Vaticano habían sido moneda común desde el inicio de la guerra civil. El Gobierno de Franco hacía valer los servicios prestados a la Iglesia y el apoyo que le prestaba la mayor parte de la opinión pública del mundo católico, de ahí que el Vaticano hubiera de actuar con cierto miramiento, y de ahí también las precauciones de que fue rodeada la expresión pública de su sentimiento humanitario frente a los bombardeos aéreos. Junto a ellos, citaba también otra causa del embarazo vaticano, las acusaciones de “catolicismo político” que se le habían hecho por parte de Alemania, respondiendo así a las condenas doctrinales. Temían mucho esta acusación que, como indicamos, también se había extendido en la España nacional. Este era otro motivo para entender la prudencia vaticana⁴⁰.

El Gobierno de Burgos, por su parte, en las respuestas oficiales sobre este asunto a las notas diplomáticas cursadas, manifestó su intención de restringir al máximo los bombardeos

³⁹ “A proposito dei bombardamenti aerei”, *L'Osservatore Romano*, 23 de marzo de 1938.

⁴⁰ ARE, despacho n. 92, Roma, 25 de marzo de 1938.



aéreos sobre poblaciones civiles, limitando su utilización a casos extremos de imperiosa necesidad militar.

Pasados unos meses, volvieron a producirse violentos bombardeos sobre poblaciones civiles. El 25 de mayo, era bombardeada Alicante, con un resultado elevado de muertos y heridos. El 30, era bombardeada Palma de Mallorca con escasos daños y, el 31, Granollers con un balance de víctimas similar al de Alicante, alrededor de 300 muertos y 100 heridos.

La indignación de la opinión pública en Francia y el Reino Unido creció y las gestiones del Gobierno de Barcelona en las capitales de ambos estados fueron insistentes.

El Gobierno francés instó de nuevo al Gobierno británico a actuar de forma conjunta ante el Gobierno de Burgos, solicitando eventualmente el apoyo del Vaticano a la acción humanitaria que pensasen desarrollar.

A pesar del escepticismo mostrado por el Foreign Office sobre los resultados de una nueva acción diplomática, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Bonnet, cursó al cónsul en San Sebastián el texto de una nueva nota de protesta. El texto también fue telegrafiado a las embajadas en el Reino Unido y el Vaticano.

El 3 de junio, el Cardenal Pacelli volvió a decir al embajador Charles Roux que debía esperar órdenes del Papa, pero que no preveía que Pio XI pusiera objeciones. En efecto, al día siguiente le informó que, siguiendo órdenes del Papa, había dirigido un telegrama al Encargado de Negocios en Burgos para que interviniera de nuevo ante el general Franco⁴¹.

La nueva iniciativa diplomática supuso una complicación no pequeña para el Gobierno de Burgos. Hasta el 16 de junio, no se presentó la nota verbal del Encargado de Negocios. Empero, el 10 de junio, *L'Osservatore Romano*, había publicado dentro de la sección Actas Diurna, un comentario sobre los bombardeos aéreos de poblaciones civiles en la guerra de España que suscitaban protestas e indignación. Afirmaba que las protestas estaban justificadas porque los centros bombardeados no tenían ningún interés militar ni estaban en proximidad de centros militares o edificios públicos que generalmente son de interés en una guerra. Hacía unas consideraciones sobre el "difícil problema de humanizar la guerra", la necesidad de delimitar lo que constituía una ciudad abierta y la dificultad de fijar los límites, aun estando claro que la vida de los ciudadanos desarmados debía ser respetada.

El artículo lo difundió la agencia de noticias Havas desde Roma y llegó al Ministerio de Asuntos Exteriores en Burgos, a través del Servicio Nacional de Prensa del Ministerio del Interior. Se preparó una nota de prensa atacando la información según la cual los centros bombardeados no tenían interés militar y, el 14, se envió una orden al Palacio de España adjuntando la información de la agencia Havas e indicando que el órgano oficioso vaticano adoptaba una actitud poco amistosa.

A los tres días, se recibió un despacho de Pablo de Churrua con un recorte del artículo, dando poca importancia a estos comentarios. Se preparó entonces una nueva orden muy dura inicialmente, que luego fue suavizada, explicando la desagradable sorpresa producida por el artículo e invitándole a que formulara discretamente una protesta ante la Secretaría de Estado, por ser innegable que el periódico estaba vinculado al Vaticano y que, además de ser

⁴¹ ARE, *idem*, telegrama 1651, París, 1 de junio de 1938; telegrama 1358, Londres, 1 de junio de 1938; telegrama 1700-1702, París, 2 de junio de 1938; telegrama 108, París 2 de junio de 1938; telegrama 285, París, 2 de junio de 1938; telegrama 285, Roma, 3 de junio de 1938. DDF, doc. 504, París, 2 de junio de 1938.



tendencioso todo el contexto, resultaba inadmisibles el párrafo “además de la acción moral y persuasiva sobre las dos partes contendientes”⁴².

Mientras se producían estas gestiones, se recibió en Burgos la nota verbal de monseñor Antoniutti haciendo “un nuevo llamamiento para que se den disposiciones con el fin de ahorrar víctimas inocentes, y esto en propio interés de la causa nacional”. Otra razón aportada era la repercusión en el mundo católico que tendría la coincidencia de bombardeos y víctimas inocentes entre la población civil con la próxima llegada del nuncio Gaetano Cicognani⁴³.

La contestación fue bastante dura. Se expuso la sorpresa del Gobierno nacional de que el Vaticano se dejase impresionar por las maniobras de los rojos, “apoyadas en una intensa y cínica propaganda”. Se afirmaba que el ejército nacional actuaba siempre según el más estricto y ortodoxo espíritu cristiano y que nunca había sido propósito de la aviación nacional tomar a la población civil como blanco de los ataques. A continuación, la nota verbal repetía los argumentos de contestación a las notas francesa y británica⁴⁴.

El eco del malhumor quedó relativamente atenuado por la marcha de monseñor Antoniutti y la presentación de cartas credenciales del nuncio Gaetano Cicognani y del embajador José Yanguas Messía, que tuvieron lugar el 26 y el 30 de junio, respectivamente. De hecho, no se presentó la nota de protesta por la información de *L'Osservatore Romano* del día 10. No obstante, y significativamente, *L'Osservatore Romano*, el día que anunciaba y resumía el discurso del Papa en respuesta al de Yanguas Messía en la presentación de credenciales, un discurso muy sentido y vibrante en favor de la España nacional, sólo recogía, y algo libremente, un breve inciso de sus palabras sobre su satisfacción por las seguridades que el general Franco le había dado para ahorrar al máximo las víctimas humanas y los estragos del dolor. Este inciso venía compensado en el Acta Diurna con una información sobre la adhesión del Gobierno de Barcelona a la propuesta de constituir una comisión neutral de encuesta para limitar y humanizar la guerra, diciendo expresamente:

“Los expoliadores de iglesias, los que han masacrado al clero y millares de vidas inocentes hablan en su nota de una guerra ‘moralmente inadmisibles’ y de la necesidad de medidas que limiten los bombardeos aéreos”⁴⁵.

Dos días después, el periódico publicaba otro artículo dando cuenta de los daños causados por la aviación japonesa en las poblaciones chinas y las gestiones vaticanas ante el Gobierno de Tokio para evitar los bombardeos de ciudades abiertas⁴⁶.

El resumen de las palabras del Papa aparecidas en *L'Osservatore Romano* fue de nuevo recogido en los medios de comunicación, de ahí que desde *Burgos* se telegrafiará de inmediato a Yanguas Messía pidiendo explicaciones. Esto desencadenó la presentación de una nota, el 7 de julio, que fue entregada a monseñor Tardini, quien se ofreció para llamar la atención al periódico⁴⁷. A los pocos días, el periódico vaticano recogía textualmente la parte del discurso de Pío XI, dirigido a un grupo de sacerdotes españoles que habían terminado sus estudios y volvían a España. El discurso, como el de respuesta a Yanguas Messía hacía una

⁴² Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), R 3459/17, Ministerio del Interior, 9 de junio de 1938. Nota para la prensa, 10 de junio de 1938. Ordenes 71 y 78, Burgos, 14 de junio y 21 de junio de 1938.

⁴³ AMAE, R 3459/17, San Sebastián, 16 de junio de 1938.

⁴⁴ Nota Verbal n. 34, sin fecha en la copia

⁴⁵ “Porposte circa i bombardamenti aerei”, Acta Diurna, *L'Osservatore Romano*, 30 de junio de 1938.

⁴⁶ “Un passo della. Santa Sede a Tokio per evitare i bombardamenti delle città aperte”, *L'Osservatore Romano*, 2 de julio de 1938.

⁴⁷ AEISS, despachos 1938, Apunte n. 24, Roma, 7 de julio de 1938.



calurosa mención a España, haciendo abstracción de la zona republicana⁴⁸.

En el mes de julio, no se produjo ninguna incidencia sobre este asunto, *pero*, en agosto, un nuevo artículo genérico sobre la humanización de la guerra, unido a la no publicación de la estadística nacionalista de las víctimas producidas por la aviación roja en la población civil, indujo la presentación de una nueva áspera protesta del embajador Yanguas Messía. La Secretaría de Estado respondió con otra dura nota aludiendo incluso a que también podrían hacer observaciones a la actitud de la prensa nacional y la ausencia de publicación de la encíclica *Mit Brennender Sorge* y otras noticias referentes a la persecución religiosa en Alemania⁴⁹. La nota, a su vez, fue contestada con otra nota, expresando el disgusto por el tono “fuera de lugar” de la comunicación diplomática vaticana⁵⁰.

Aquí no acabó todo, la publicación, el 3 de septiembre, de la carta del cardenal Pacelli al cardenal Gomá, escrita el 5 de marzo, sobre la publicación de un libro con las respuestas de los diversos episcopados a la carta colectiva indujo una nueva protesta del embajador Yanguas Messía. En uno de los párrafos de la carta se afirmaba que los obispos condenaban el mal de cualquier parte que procediera⁵¹. A partir de este momento no volvieron a aparecer en *L'Osservatore Romano* noticias contrarias al bando nacional sobre bombardeos aéreos, ni el Vaticano realizó ninguna otra gestión sobre el tema.

2.2. Los intentos de mediación en 1938

Los intentos de mediación que se habían producido desde el inicio de la guerra civil no habían llegado a convertirse ninguno de ellos en una negociación.

Por parte republicana, tras la pastoral colectiva y las misiones informativas de monseñor Antoniutti y el doctor Tarragó, se intentó un relanzamiento de relaciones con el Vaticano a través de Francia. El Papa deseaba mediar en el conflicto, pero el ministro de Asuntos Exteriores francés había avisado al Papa que no interviniese hasta que las circunstancias fuesen propicias y pudiera hacer un solemne llamamiento.

En enero de 1938, el Foreign Office consideró oportuno tomar la iniciativa. Se enviaron instrucciones a los representantes británicos en Hendaya, Barcelona y Salamanca, pero las respuestas no fueron alentadoras. Londres decidió esperar nuevos acontecimientos⁵².

El 8 de marzo, se abrieron las conversaciones oficiales entre Italia y el Reino Unido sobre el Mediterráneo. Por estas mismas fechas se produjo la ofensiva nacionalista en Aragón. Gira!, tras una reunión del Consejo de Ministros el 15 de marzo, se entrevistó con el representante francés en Barcelona, explicando que, salvo los dos ministros comunistas, los demás habían considerado la situación desesperada, y necesaria una mediación. El presidente Azaña estaba de acuerdo.

El ministro francés de Asuntos Exteriores, Paul Boncour, solicitó que el Reino Unido considerase de inmediato esta sugerencia, sobre todo si el primer ministro que marchaba hacia

⁴⁸ “Informazioni”, *L'Osservatore Romano*, 10 de julio de 1938.

⁴⁹ “Un Congresso per umanizzare la guerra”, *L'Osservatore Romano*, 12 de agosto de 1938. AEES, despachos 1938, Apunte n. 36, Roma, 13 de agosto de 1938 y Nota Verbale n. 171018, Vaticano, 23 de agosto de 1938.

⁵⁰ AEES, despachos 1938. Nota Verbal n. 37, Roma, 27 de agosto de 1938.

⁵¹ “Echi della lettera collettiva dell'Episcopato spagnolo”, *L'Osservatore Romano*, 3 de septiembre de 1938.

⁵² Marquina, “Planes internacionales de mediación durante la guerra civil”, *op. cit.*, pp. 580-581.



Barcelona lo sugería también.

Mas, el 25 de marzo, Negrín se entrevistaba con el embajador francés Labonne y le indicaba que no había posibilidad de mediación⁵³. A la zona nacional llegaron, por intermedio de Holanda, actuando como portavoz Miguel Maura, unas propuestas, que no se tomaron en consideración.

El 6 de abril, Negrín hizo una remodelación ministerial, eliminando a los ministros más significados en la operación. El 15 de abril, las tropas nacionales llegaban a Vinaroz. Al día siguiente, se firmaba el acuerdo anglo italiano.

Por estas fechas, monseñor Antoniutti indagó de los diplomáticos italianos en Burgos sobre las posibilidades de éxito de una acción vaticana ante el Gobierno de Burgos, con el fin de llegar a un compromiso entre las dos partes. En palabras de monseñor Antoniutti, trataban de salvar lo que se pudiera salvar ya de los sacerdotes y religiosos que habían quedado con vida, pues temían que el Gobierno republicano tratase de vengar la derrota arremetiendo contra aquellas personas.

El resultado del sondeo fue negativo. Los diplomáticos italianos le dijeron ,que el Gobierno nacional vería en la iniciativa vaticana una tentativa de atenuar la magnitud de la victoria. Monseñor Antoniutti hizo una gestión similar con una persona cercana a los medios gubernamentales, recibiendo idéntica respuesta. Por ello, no se atrevió a presentar el asunto en la entrevista que mantuvo con el general Jordana. A pesar de esto, el embajador italiano en Burgos sugirió al encargado de Negocios británico, Robert Hodgson, que había llegado el momento en que podría tener éxito la mediación en España. En su opinión, sólo el Vaticano y el Reino Unido podrían llevarla a efecto⁵⁴.

En el Vaticano, monseñor Tardini indicó a los diplomáticos británicos que consideraba el momento favorable para una mediación. El procedimiento habría de consistir en una actuación británica en Barcelona para conseguir una capitulación, con todas las garantías de seguridad, mientras que el Vaticano haría lo propio ante Franco para conseguir seguridades de perdón y generosidad con los líderes republicanos⁵⁵.

Estos movimientos diplomáticos, así como otras iniciativas de personalidades y de los Comités para la paz civil, fueron seguidos con bastante atención por el Gobierno de Burgos.

El conde de Jordana telegrafió, el 9 de mayo, a Londres y Roma indicando a los representantes diplomáticos que hicieran saber urgentemente a los gobiernos ante los que estaban acreditados que no aceptaban más que la rendición absoluta e incondicional sin que hubiera lugar a una solución intermedia. El general Franco haría justicia con las máximas garantías y estaría exenta de toda crueldad⁵⁶.

El 13 de mayo, se presentó una nota verbal ante la Secretaría de Estado del Vaticano en este sentido. Siete días después, Jordana insistió con un nuevo telegrama. El encargado de Negocios mantuvo una larga conversación con monseñor Tardini explicando de nuevo la posición del Gobierno de Burgos. Para entonces ya se había recibido en el Palacio de España

⁵³ *Ibid.*, p. 582

⁵⁴ AMAEI, B. 39, Spagna, telespresso 216646, Roma, 16 de mayo de 1938.

⁵⁵ FO 371, 22660/W9158. El 30 de abril se habían hecho públicos los 13 puntos de Negrín, creando unas nuevas expectativas para la solución del conflicto.

⁵⁶ AEES, Legajo 51/44. Telegrama 177, Burgos, 9 de mayo de 1938.



una nota de respuesta de la Secretaría de Estado del Vaticano, donde se afirmaba que habían tomado nota de la posición del Gobierno nacional⁵⁷.

Un nuevo telegrama de 2 de junio, procedente de Burgos, ordenó a Pablo de Churruca que reiterara a la Secretaría de Estado del Vaticano el propósito inquebrantable del Gobierno nacional de rechazar todo intento de mediación que no llevase consigo la rendición del enemigo sin vanagloria. La razón de este telegrama no era otra que la reaparición en la prensa de Londres y París de ciertos rumores que atribuían —acertadamente— al Gobierno del Reino Unido la intención de proponer una mediación para terminar el conflicto español. El 4 de junio, Pablo de Churruca presentó una nueva nota verbal que fue contestada el 9. La Secretaría de Estado del Vaticano tomaba otra vez buena nota de la posición del bando nacional. No obstante, el 17, el encargado de Negocios español volvió a presentar una nueva nota verbal, señalando a la Secretaría de Estado lo que había acontecido en la Cámara de los Comunes del Reino Unido, donde el parlamentario Butler, en un debate sobre el bombardeo de barcos británicos en aguas españolas, afirmó que “a consecuencia de ello, el Gobierno de su majestad británica había elevado una enérgica protesta, a la vez que pedía al Gobierno francés y a la Santa Sede que cooperasen con aquél ante el Gobierno de Burgos”. En la nota se volvía a repetir el criterio del Gobierno nacional de oponerse a toda tentativa encaminada a obtener una mediación en la guerra⁵⁸.

El 26 de junio, una nueva nota verbal de la Secretaría de Estado decía expresamente:

La Secretaría de Estado de Su Santidad, al tomar nota de la citada reiterada declaración de la embajada de España, tiene el honor de repetir de parte suya que toda intervención de la Santa Sede acerca del Gobierno nacional, en conformidad con su elevada misión religiosa, ajena a toda significación política, ha estado siempre inspirada solamente en principios de justicia y caridad cristiana, a fin de eliminar cualquier motivo o pretendidos actos que aviven entre los contendientes el espíritu de odio o venganza. Por esto la Santa Sede se ha abstenido constantemente de asociarse a los pasos llevados a cabo cerca de los contendientes por las otras potencias⁵⁹.

Mientras tanto, el Gobierno italiano rechazó la posibilidad, avanzada por el Gobierno británico, de la realización de un armisticio. Poco después, los nacionalistas vascos y catalanes presentaron varios memorándum al Foreign Office, donde señalaban los pasos que habían de darse para conseguir la paz definitiva. La estructura del Estado que se deducía de estos planes era la confederal⁶⁰.

El 13 de julio, el gabinete británico volvió a estudiar la posibilidad de hacer un llamamiento a ambas partes para que parasen la guerra por razones humanitarias, cristianas y pacíficas; empero no llegaron a ninguna conclusión definida⁶¹.

El 25 de julio, comenzó la batalla del Ebro. Aunque los avances no fueron suficientes para completar la operación, permitieron dos meses de mayor sosiego y actividad diplomática.

⁵⁷ Nota Verbal 17, Roma, 13 de mayo de 1938. Nota Verbale n.1898/38, Vaticano, 21 de mayo de 1938. Despachos 1938, n. 115, Roma, 25 de mayo de 1938.

⁵⁸ AMAE, R 3459/17, despacho 126, Roma, 10 de junio de 1938. Apunte (sin número en la copia), Roma, 4 de junio de 1938. Despacho n. 128, Roma, 11 de junio de 1938. Apunte (sin número en la copia), Vaticano, 9 de junio de 1938. Apunte n. 20, Roma 17 de junio de 1938.

⁵⁹ AMAE, R 3459/17, despacho 154, Roma, 2 de julio de 1938. Apunte n. 2326/38, Vaticano, 26 de junio de 1938.

⁶⁰ Los memorándum de los nacionalistas vascos y catalanes en F.O. 371, 22660/W8557 y W8558.

⁶¹ Marquina, “Planes internacionales de mediación durante la guerra civil”, *op. cit.*, p. 585.



En la esfera internacional europea el problema de Checoslovaquia absorbía buena parte de la atención de las cancillerías europeas.

En agosto, el Gobierno de Negrín solicitó el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el Vaticano, por medio de la embajada de Francia. Paralelamente, se otorgó al doctor Salvador Rial un pasaporte para que saliera al extranjero y visitara al cardenal Vidal i Barraquer, con el fin de intentar la normalización religiosa.

Antes de partir, Alvarez del Vayo, entre otros, le insistió en que tratase de negociar en el Vaticano la apertura de algunas iglesias en la zona republicana⁶².

El padre Rial se trasladó a París a mediados de agosto y permaneció hasta el 21 de octubre en Francia. Visitó en dos ocasiones al cardenal Vidal i Barraquer en Suiza y también pudo llegar a Roma, consiguiendo de la Secretaría de Estado el visto bueno para la formación de una Junta de Vicarios generales de la archidiócesis de Cataluña, que él presidiría con facultades especiales. La mediación internacional se esperaba de un momento a otro.

Con motivo del pacto de Munich, se intentó solucionar del mismo modo el problema español. Empero Mussolini, sobre todo, no accedió a una partición, por medio de un previo armisticio.

Al Cuartel General de Franco llegaron diversas informaciones sobre el viaje del padre Rial, sobre los nuevos intentos de mediación que se preparaban así como copias de cartas interceptadas dirigidas por diversos clérigos nacionalistas vascos, anunciando que la mediación era un hecho. Los obispos también estaban inquietos por la política de no concesiones unilaterales del Gobierno a la Iglesia, que tenía como objetivo el sacar adelante la negociación concordataria a la que el Vaticano se había cerrado en banda, juzgando que el Gobierno del general Franco pedía algo imposible: El mantenimiento del privilegio de presentación de obispos. A ello se añadía el auge de la influencia alemana y la política estadista y unificadora en todos los órdenes que estaba llevando a cabo el nuevo Estado, bajo la égida de Ramón Serrano Suñer, haciendo que los obispos, en su inmensa mayoría, se colocasen en una actitud de bastante reserva⁶³.

Por su parte, en la zona republicana, por fin, se procedió, el 9 de diciembre, a una regulación jurídica del ejercicio del culto y práctica religiosa con la creación del Comisariado General de Cultos.

Por todo ello, se procedió a descomprimir algo la situación en la zona nacional y simultáneamente a lanzar una ofensiva en toda línea ante el Vaticano para prevenir la asociación del Vaticano con las iniciativas del Reino Unido y Francia. El 7 de diciembre, se presentó una nota al cardenal Pacelli reiterando la resolución finísima del bando nacional “de no admitir ningún intento de mediación ni armisticio con los rojos”⁶⁴. Por su parte, la embajada italiana ante la Santa Sede actuó coadyuvando en esta misma dirección.

⁶² Véase Salas, “Situación de la Iglesia en la España Republicana durante la guerra civil”, *op. cit.*; Rager, *El Vaticano y la guerra civil española*, *op. cit.*, p. 200 y ss.; Marquina, “El Vaticano en la guerra civil española”, *op. cit.*, p. 99.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ AMAE, R 3459/31. Despacho 360. Roma, 10 de diciembre de 1938. Nota 53, Roma, 7 de diciembre de 1938 y nota 54, Roma, 9 de diciembre de 1938, donde adjuntaba los ejemplares de un folleto editado en París sobre los rumores de un intento de mediación. Por su parte, el cardenal Vidal i Barraquer había escrito a Chamberlain el 9 de octubre y a Mussolini el 14 de octubre instándoles a conseguir la pacificación de España.



El 16 de diciembre el cardenal Pacelli negaba cualquier fundamento a las noticias de que el Papa tuviera el propósito de dirigir con motivo de las fiestas de Navidad una exhortación a las partes contendientes para promover un armisticio⁶⁵.

El 19 de diciembre, el Foreign Office hizo un análisis de la situación, concluyendo que no existían posibilidades de mediación hasta que Chamberlain no hablase con Mussolini en Roma⁶⁶.

Pero Francia, temiendo el peligro italiano al sur de los Pirineos, trató de forzar la mediación. Los contactos con el Vaticano se intensificaron, pero sin resultado. El Papa no podía arriesgarse en una iniciativa que se sabía abocada al fracaso⁶⁷.

El 23 de diciembre, se inició la ofensiva de Cataluña. Tres semanas después, Chamberlain y una nutrida misión británica se acercó a Roma, discutiendo con las autoridades italianas las posibilidades de llegar a un acuerdo para el arreglo del conflicto español. Las conversaciones fueron totalmente infructuosas. Para Mussolini, una vez finalizada la ofensiva de Cataluña, el conflicto en España podía darse por finalizado.

Tras estas conversaciones la guerra quedó sentenciada⁶⁸. Por parte nacional, se procedió a derogar unilateralmente la ley de Confesiones y Congregaciones, a la vez que se inició una ofensiva en toda línea contra el cardenal Vidal i Barraquer. Empero la muerte del Papa Pío XI paralizó el proceso. A los pocos días era elegido Papa el cardenal Pacelli. La elección fue acogida con extrema frialdad en Burgos. No obstante, el nuevo Papa, conocedor de esta corriente de opinión contraria a su persona en la España nacional, tuvo una serie de detalles de especial consideración con España, que culminaron en el mensaje dirigido por radio a la nación española, el 16 de abril de 1939. El mensaje produjo una 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 España⁶⁹.

No obstante, la Guerra Civil Española supuso la cristalización de opiniones y actitudes ante la diplomacia vaticana que perduraron durante el régimen del general Franco.

⁶⁵ AEES. Legajo 51/41, n. 4839/38. Vaticano, 16 de diciembre de 1938.

⁶⁶ Marquina, A.: "Primero la victoria, luego el rey", *Historia* 16, n° 35 (1979), pp. 28 y 29.

⁶⁷ Marquina, "Planes internacionales de mediación durante la guerra civil", *op. cit.*, p. 590.

⁶⁸ FO 371, 24115/W1471 y Marquina, "Primero la victoria, luego el rey", *op. cit.*, pp. 30-31.

⁶⁹ Marquina, *La diplomacia vaticana y la España de Franco*, *op. cit.*, pp. 155-162.



LOS BOMBARDEOS AÉREOS DE POBLACIONES CIVILES EN 1938: LOS LÍMITES DE LA INDEPENDENCIA DE LA DIPLOMACIA VATICANA CON RESPECTO A LAS POLÍTICAS DE FRANCIA Y EL REINO UNIDO

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Resumen:

La política del Vaticano con relación a los bandos contendientes en el conflicto español no fue sencilla. Cabe incluso afirmar que fue complicada. La complicación venía determinada por la estructura de relaciones establecidas con las grandes potencias del momento que, a su vez, tenían unas peculiares relaciones con los dos bandos en guerra, y, sobre todo, por la política de exterminio de todo lo religioso católico que se había llevado a cabo en la zona republicana. Hay que hacer notar que desde el punto de vista diplomático, las buenas relaciones que el Vaticano mantenía con Francia y el Reino Unido, frente a las relaciones tirantes con los países fascistas imponían un acercamiento mayor al bando republicano. También hay que resaltar que la Unión Soviética pudo actuar en el conflicto en tanto en cuanto se mantuvo la política de no-intervención franco-británica, y en tanto en cuanto no se produjo un acuerdo del Reino Unido con Italia sobre el Mediterráneo.

Palabras clave: Guerra Civil Española, Vaticano, Iglesia Católica, Francia, Reino Unido, diplomacia, bombardeos.

Title in English: “*The Air Bombings on the Civilian Population in 1938: The Limits of the Vatican Diplomacy’s Independence from French and British Policies*”

Abstract:

The Vatican policy towards the two sides in the Spanish conflict was not simple. It may be even described as complicated. The complication was due to the structure of relations with the great powers at that time, which had peculiar relations with the two fighting sides and above all because of the extermination policy of everything religious – Catholic in the Republican zone. It must be noted that, from the diplomatic point of view, the good relations that the Vatican had with France and the United Kingdom, in comparison to the tense relations with the fascist countries, were a reason for a rapprochement to the Republican side. It must also be said that the Soviet Union was able to act in the conflict as long as the French-Britain non-intervention policy was kept and an agreement between the United Kingdom and Italy on the Mediterranean was not reached.

Keywords: Spanish Civil War, Vatican, Catholic Church, France, United Kingdom, bombings.

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.



Introducción

La política del Vaticano con relación a los bandos contendientes en el conflicto español no fue sencilla. Cabe incluso afirmar que fue complicada. La complicación venía determinada por la estructura de relaciones establecidas con las grandes potencias del momento que, a su vez, tenían unas peculiares relaciones con los dos bandos en guerra, y, Sobre todo, por la tremenda persecución de todo lo religioso católico en la zona republicana. Hay que hacer notar que desde el punto de vista diplomático, las buenas relaciones que el Vaticano mantenía con Francia y el Reino Unido, frente a las relaciones tirantes con los países fascistas imponían un acercamiento mayor al bando republicano. También hay que resaltar que la Unión Soviética pudo actuar en el conflicto en tanto en cuanto se mantuvo la política de no-intervención franco-británica, en tanto en cuanto no se produjo un acuerdo del Reino Unido con Italia sobre el Mediterráneo.

La diplomacia vaticana había venido acogiendo durante 1936 y 1937 las iniciativas que Francia, y, en menor medida, el Reino Unido había ido haciendo llegar en temas tales como la mediación entre los bandos contendientes, distintas propuestas de humanización de la guerra o la retirada de "voluntarios", extranjeros. En 1938, un asunto como el de los bombardeos aéreos de ciudades, va a implicar una actuación de notable interés, por sus conexiones, ramificaciones e implicaciones, que puede dar una dimensión a los límites de actuación de la diplomacia vaticana en España durante la guerra. Dado que este punto nunca ha sido estudiado, bien merece la pena hacer un estudio, utilizando numerosas fuentes documentales en gran parte inéditas.

Desde el inicio de la guerra civil se habían venido produciendo bombardeos aéreos en numerosas poblaciones civiles por ambos bandos contendientes. Las reacciones internacionales habían sido, no obstante, tenues, salvo en el caso del bombardeo de Guernica, que implicó la discusión del asunto, tanto en el Comité de no-intervención como en la Sociedad de Naciones, aprobando esta última una resolución por unanimidad condenando "el recurso en la lucha española a métodos contrarios al derecho de gentes y el bombardeo de ciudades abiertas". Mas los bombardeos por ambas partes continuaron.

El 19 de enero de 1938 se produjo un bombardeo aéreo de Barcelona por aparatos procedentes de Mallorca. El bombardeo, obra de la aviación italiana, causó 138 muertos y numerosos heridos. La aviación republicana, a su vez, bombardeó Salamanca. Sevilla y Valladolid.² Las reacciones de la opinión pública en Londres y en París fueron inmediatas.

El 26 de enero. Pablo de Azcárate telegrafió al presidente del Consejo de Ministros la sugerencia de que el Gobierno republicano se dirigiera al Gobierno francés y británico explicando su repugnancia a aplicar represalias y su disposición a aceptar la renuncia mutua al bombardeo de ciudades abiertas.

El Gobierno aceptó la sugerencia y optó por hacer pública una nota el 28 de enero, que fue radiada, dando cuenta de los bombardeos de Barcelona, Tarragona y Reus, las represalias sobre Salamanca, Sevilla y Valladolid, declarando que la aviación republicana se abstendría de bombardear poblaciones de la retaguardia lejana si el enemigo se abstenía de hacerlo, y manifestando la disposición del Gobierno republicano para llegar a la consecución de un compromiso mutuo por el que quedaría decantado de la guerra el recurso a tales medios de

² Thomas, H. (1976): *La guerra civil española*, Barcelona, Grijalbo, p. 854.



destrucción. Alvarez del Vayo confirmó a las autoridades diplomáticas francesas en Ginebra la postura del Gobierno republicano. El 31 de enero lo hizo Pablo de Azcárate al Foreign Office. Para entonces Yvon Delbos se había entrevistado con su colega británico Anthony Eden, discutiendo sobre la oportunidad de llevar a cabo una iniciativa internacional para poner término a los bombardeos de poblaciones civiles. Eden se mostró dispuesto a seguir estudiando el tema por la vía diplomática.

El 1 de febrero, el embajador francés en Londres. Corbin, telegrafió a Delbos el contenido de un durísimo editorial aparecido en el *News Chronicle* en contra de "la masacré" del dictador Franco - el 30 de enero un nuevo bombardeo sobre Barcelona había producido numerosas víctimas, entre ellas, los niños de una guardería infantil -, solicitando del gobierno británico que hiciera público su disgusto, en los términos más vivos, ante esos actos de barbarie. Delbos instruyó, ese mismo día al Embajador para que, 'urgiera a Eden la puesta en práctica de una iniciativa internacional, tal como habían discutido cuatro días antes. En su opinión, deberían hacer un llamamiento, sin perder más tiempo, a Barcelona y Salamanca, subrayando la reprobación suscitada por tales masacres y sugiriendo que ambos gobiernos negociaran un acuerdo para ponerlas fin. La iniciativa podría ser o bien meramente franco-británica, o bien dando cabida a la participación de Estados Unidos y el Vaticano, o, finalmente, una acción concertada de las potencias representadas en el Comité de no-intervención.

Corbin hizo la gestión de inmediato y Anthony Eden le explicó que había tenido una conversación con Pablo de Azcárate, quien le había hecho saber la penosa impresión que le producía el envío de un telegrama en términos similares a los diplomáticos británicos acreditados en Salamanca y Barcelona instruyéndoles para que llamaran la atención de estos gobiernos sobre el efecto deplorable producido por los bombardeos, expusieran las iniciativas humanitarias del Comité de no-intervención y ofreciesen los buenos oficios británicos en el campo técnico, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Por ello, Eden decidió enviar solamente el telegrama al agente británico en Salamanca, Roben Hodgson, llamándole también la atención sobre la declaración de Indalecio Prieto y las disposiciones favorables del Gobierno de Barcelona. Pablo de Azcárate ya le había confirmado la aceptación por el gobierno republicano de los buenos oficios del gobierno británico, en caso de que Salamanca aceptara discutir el asunto. Eden quería conocer el resultado de esta iniciativa antes de emprender una acción internacional de más envergadura. En cualquier caso, le dijo al embajador francés que no esperaba una respuesta afirmativa, dado lo difícil que resultaba delimitar el papel de la aviación y definir cuales eran los objetivos puramente militares. En este supuesto examinarla con el gobierno francés qué forma había de tomar la acción internacional que tendría como finalidad mostrar al general Franco la indignación generalizada por el empleo de estos métodos de guerra.³

³Archives des Relations Exterieures. (ARE). Espagne, Z, legajo 186. Bombardement des populations civiles, (1930-1940), telegrama 266-268, París. 1 de febrero de 1938; tel. 196-198. Londres, 1 de febrero de 1938. En el curso de la entrevista entre Eden y Corbin, el Secretario del Foreign Office le señaló a título confidencial que el Gobierno británico había aceptado una solicitud de ambas partes para intervenir con sus buenos oficios entre las partes y así tratar de llegar a un arreglo para el intercambio de prisioneros civiles encarcelados en una y otra parte. El papel del Gobierno británico consistía en designar un árbitro. Eden daba cierta importancia a la continuación de esta iniciativa que, en su opinión, podría preparar la realización de conversaciones más amplias entre las partes. Véase asimismo el intento de realización de una mediación en enero por el Reino Unido en Marquina, A.: "Planes internacionales de mediación durante la guerra civil", *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 5. nº 3 (1984), p. 580. Esto explica la cautela británica que no aparecía en la posición francesa. Véase también Azcárate, P. de (1982): *Mi embajada en Londres durante la guerra civil española*, Barcelona, Ariel, pp. 87-88.



Al día siguiente tuvo lugar un debate en la Cámara de los Comunes sobre los bombardeos aéreos de poblaciones, a propuesta de varios diputados laboristas. El debate fue un debate general, y la resolución propuesta por uno de los diputados laboristas. Morgan Jones, instando al gobierno a utilizar su influencia para prohibir los bombardeos aéreos, no mencionaba la guerra española. La declaración de Chautemps y la posición adoptada por el Gobierno francés habían servido de detonante para esta iniciativa. Eden subrayó que el Gobierno francés sólo contemplaba la situación en España, pero que no dudaba del apoyo francés para una iniciativa más amplia.

También creía poder contar con la colaboración del gobierno alemán. El asunto estaba en estudio desde hacía tiempo en diferentes servicios británicos, pero no se había finalizado.

La resolución fue adoptada por unanimidad, mas Eden explicó que no haría ninguna declaración sobre las medidas a tomar hasta no ver el resultado de ciertas iniciativas previas.

Al día siguiente, el Gobierno de Barcelona hacía pública una nota oficiosa del ministro de Defensa, donde informaba que había dado orden al jefe de las fuerzas aéreas para que los bombarderos no realizaran incursiones profundas, limitándose las fuerzas aéreas a apoyar al ejército de tierra y a realizar servicios estrictos de vigilancia y reconocimiento.

En esta situación. Riviere, diplomático adscrito a la Embajada francesa ante la Santa Sede, expuso al cardenal Pacelli, a título personal, que, a su juicio, una intervención paralela del Vaticano cerca de Franco, sería bien recibida y apreciada en Francia. El cardenal se mostró bien dispuesto, indicando que lo haría saber inmediatamente al Papa. El diplomático hizo una discreta alusión a la posibilidad de que el Vaticano alentase los síntomas de mejoría en temas religiosos del Gobierno de Barcelona, por endeble que estos fueran, a través de alguna medida religiosa o humanitaria. El cardenal Pacelli, sin negar el interés de estos síntomas, permaneció muy reservado y muy firme al respecto. El Embajador comentó a París que "el terrible tratamiento que la Iglesia había sufrido en España inclinaba todavía a la Iglesia hacia la desconfianza", aludiendo que un gesto de las autoridades de Barcelona como la liberación del obispo de Teruel, sin pretender que el Vaticano jugara el papel de carcelero del obispo, produciría una buena impresión en la opinión católica".⁴

Pero el Gobierno francés tenía prisa en actuar, dado que los bombardeos continuaban y el Gobierno de Barcelona había hecho pública su intención de esperar los resultados de la actuación franco-británica, absteniéndose de tomar represalias. El 7 de febrero Delbos instruyó a Corbin para que Eden hiciera explícitas sus preferencias sobre la manera de proceder, según las fórmulas anteriormente propuestas. Una nueva entrevista entre Corbin y Eden aclaró la posición a tomar. Eden no consideraba efectiva la intervención del Comité de Londres y se inclinó por un apoyo de los Estados Unidos y el Vaticano a una acción conjunta franco-británica.

El mismo día que el embajador francés informó de su conversación con Eden, el periódico *L'Osservatore Romano* evocaba la propuesta francesa para la supresión de los bombardeos de ciudades abiertas, decantándose por un acuerdo rápido entre Barcelona y Salamanca'.⁵

⁴ARE, *idem*, tel. 46-48. Roma, 4 de febrero de 1938.

⁵ Documents Diplomatiques Français (DDF), 1932-1939. 2 serie, t. VIII, doc. 146, tel. 297-. 298, Londres, 9 de febrero de 1938. *L'Osservatore Romano*, 9 de febrero de 1938. En la Cámara de los Comunes el diputado laborista Wedgwood habla preguntado el 7 de febrero que si dada la importancia que tendría una condena de los bombardeos aéreos por el Papa, el gobierno británico no podría llamar la atención a su representante ante la



Pocos días después el Gobierno francés explicitó el plan de actuación. Francia y el Reino Unido se dirigían conjuntamente a todas las potencias representadas en el Comité de Londres, solicitando asociarse a su acción. A su vez, la Santa Sede sería informada pidiendo que favoreciera la iniciativa, que también se daría a conocer al Gobierno de los Estados Unidos para que la apoyara. En cuanto a la acción, consistiría en solicitar a ambas partes que se abstuvieran de realizar bombardeos aéreos, salvo en un área de 50 Km. de la línea del frente. Más allá de esta zona, los bombardeos se efectuarían de acuerdo con los límites impuestos por las convenciones internacionales, los principios de derecho internacional, las leyes humanitarias y las exigencias de la conciencia pública.

El 15 de febrero Eden recibió la propuesta francesa. De inmediato afirmó que, a primera vista, le parecía muy razonable, pero que la tenía que examinar los servicios jurídicos del Foreign Office.⁶ De este modo la prisa sentida por el Gobierno francés .va a recibir un frenazo. Mientras tanto, la opinión pública y la Cámara de los Comunes iban a ejercer una presión considerable. El 9 de febrero un buen número de personalidades británicas ya había hecho un llamamiento al Gobierno de Salamanca solicitando "el abandono por acuerdo expreso del bombardeo de poblaciones civiles". El 14 de febrero en la Cámara de los Comunes el diputado laborista Wedgwood y el diputado conservador independiente Harvey preguntaron a Eden si el gobierno británico había solicitado del Vaticano que estudiase la oportunidad de denunciar los bombardeos de poblaciones civiles en España. Eden respondió que el Gobierno no se había dirigido al Vaticano directamente, sino que había informado al Gobierno francés que estaba dispuesto a asociarse a cualquier iniciativa que intentase realizar al respecto, sea a través del Vaticano, sea por otro trámite. El diputado Wedgwood entonces quiso conocer la razón por la que no se había hecho una gestión ante el Vaticano, a lo que Eden explicó que había sido el Gobierno francés quien había hecho la gestión ante el gobierno británico. El primer ministro francés había manifestado sus intenciones con una declaración pública, y ellos habían respondido que se asociarían a su iniciativa.

La prensa de los diversos países se hizo eco de estas declaraciones. La Embajada italiana ante la Santa Sede indagó el 16 de febrero ante la Secretaría de Estado del Vaticano sobre la existencia de una iniciativa franco-vaticana de tal calibre. Monseñor Tardini aseguró que Francia no había dado ningún paso en ese sentido y que el Reino Unido se había abstenido de hacer ninguna gestión para interesar a la Santa Sede. Era una correcta respuesta.

Al día siguiente. Riviere telegrafaba a París el resultado de su entrevista con el sustituto de la Secretaría de Estado. Monseñor Montini le dijo que Monseñor Antoniutti había recibido unas instrucciones generales de actuación para que se adoptasen todas las medidas humanitarias en favor de las poblaciones, que ya había puesto en práctica, y que estas instrucciones pronto serían renovadas. En su opinión, dadas las informaciones aparecidas en la prensa italiana y francesa sobre la declaración de Eden en la Cámara de los Comunes, sería muy oportuno que el Vaticano fuera informado del estado actual de la cuestión. La respuesta del guay d'Orsay fue inmediata. Una vez que el Gobierno británico hubiese finalizado de examinar las sugerencias, sería informado el Vaticano e invitado a asociarse a la iniciativa.

Empero los días habían ido pasando y el Foreign Office con el cambio de Eden por Halifax no terminaba de aprobar el dossier preparado. Corbin dio un toque de atención el 18

Santa Sede para que el Papa condenase tales actos. Eden habla respondido que tomaría el asunto en consideración. Archivo del Ministerio degli Affari Esteri (AMAEI). Santa Sede. B 39, telespresso 205424, Roma. 12 de febrero de 1938: ARE, *idem*, tel. 139. Londres, 9 de febrero de 1938.

⁶ ARE, *idem*, tel. 345, Londres, 15 de febrero de 1938.



de febrero. El 23. Delbos informaba al Embajador belga del procedimiento auspiciado, pero sin entrar en detalles.

Para entonces el Vaticano, tal como anunció Monseñor Montini, se había decidido a actuar. El cardenal Paixlli había recibido una carta personal del cardenal Verdier y en la primera quincena de febrero envió instrucciones a Monseñor Antoniutti para que hiciera una gestión ante el general Franco, solicitando que la aviación nacionalista se abstuviera de realizar bombardeos aéreos sobre las poblaciones. La respuesta de Franco fue de compromiso. Estaba dispuesto a satisfacer los deseos de la Santa Sede, pero hizo observar que la aviación gubernamental había recurrido igualmente a tales bombardeos e incluso había sido la primera en hacerlo.⁷

En realidad el Gobierno del general Franco se encontraba a la defensiva, después de las declaraciones del Gobierno de Barcelona y con la opinión pública internacional en contra. Por otra parte, el asunto apenas sí había recibido cobertura en la zona nacional por la censura existente. La radio nacional de Salamanca y El Heraldo de Aragón el 6 de febrero recogieron unos amplios extractos de un artículo publicado en la revista *Occident*, órgano de propaganda nacionalista en París, cuyo autor era una "alta autoridad del ejército nacional en materia de aviación" (el general Kindelán). En él se explicaba que por espíritu y por amor a España no intentaban realizar agresiones contra poblaciones civiles, sólo lo hacían como un último medio, del mismo modo que el cirujano amputaba un miembro gangrenado. Se citaban las ciudades abiertas atacadas por la aviación republicana al comienzo de la guerra: Algeciras. Tetuán. Granada y Sevilla, la creación de zonas neutrales en Bilbao y en Madrid, el bombardeo de Oviedo, más de doscientas veces, y numerosos ataques a Zaragoza. Huesca. Teruel. Córdoba. Valladolid. Granada, y Sevilla, así como a "una multitud de localidades sin defensa". No podían respetar a Sagunto, ni Reus con su fábrica de aviones, ni Albacete, ni las plazas fuertes de Cartagena y Mahón, ni Archena con sus carros de asalto, ni, sobre todo, Barcelona. La solución estaba en la evacuación de la población civil de Barcelona o la creación de una zona neutral como Madrid, pero controlada internacionalmente.⁸ La justificación no eran totalmente adecuada al dejar de lado la política italiana de aterrorizar a la población para así conseguir su rendición; política, que, en descargo del bando nacional, se llevaba a cabo de forma autónoma por las máximas autoridades fascistas y que tendría su continuación en los bombardeos de marzo. No obstante, esta argumentación se repetirá en los meses sucesivos.

La tardanza británica tenía que ver con la tardanza en la respuesta del Gobierno nacional a la iniciativa de buenos oficios telegrafiada el 31 de enero. La respuesta tuvo lugar el 18 de febrero, en términos poco alentadores, afirmando que sus fuerzas aéreas no habían

⁷ AMAEI, Santa Sede. B 39, tel. 2549 y 2550, Roma. 17 de febrero de 1938; ARE, *idem*, tel. 58-59, Roma, 17 de febrero de 1938; tel. 34, París, 18 de febrero de 1938; tel. 370, Londres, 18 de febrero de 1938; tel. 566, París, 23 de febrero de 1938; tel. 91, Roma, 4 de marzo de 1938.

⁸ ARE, *idem*. despacho 76, San Juan de Luz. 10 de febrero de 1938. El 12 de marzo el *Diario Vasco* reprodujo un artículo de la revista *Raza*, de Buenos Aires, donde Kindelán criticaba los métodos de guerra aérea preconizados por Douhet. Repetía algunas ideas del artículo aparecido en *Occident*. Los bombardeos aéreos se realizarían sólo cuando no fuese posible actuar de otra manera, como el cirujano que tiene que amputar un miembro gangrenado para salvar la vida del paciente. Sólo se haría una excepción, en caso de que la aviación roja bombardease localidades desarmadas de la retaguardia "más como advertencia que como represalia". A su vez, el Cónsul de Francia en Valencia informó de los bombardeos aéreos del bando nacional. Algunas iglesias habían sido convertidas en depósitos de armas y municiones. La autoridad militar ante la conmoción de la población, había empezado a retirar este material bélico. Mas después de la aparición de noticias sobre la intervención de Francia y del Reino Unido había cesado el traslado, permaneciendo amontonadas numerosas cajas descargadas por camiones militares. ARE, *idem*, despacho n.º 39, Valencia, 17 de febrero de 1938.



bombardeado nunca objetivos civiles y se reservaban la libertad de acción que exigiese el desarrollo de las campañas militares obligando a atacar objetivos militares en todos los lugares donde se encontrasen. Al mismo tiempo expresaba su pesar por la pérdida de vidas humanas y declaraba tomar buena nota de las propuestas británicas de cara a una mediación.

Sobre esta base, la iniciativa francesa no podría prosperar, y así se hizo notar en un memorándum enviado por Halifax a la Embajada francesa en Londres. Se consideraba necesario que la iniciativa fuese de tal naturaleza que pudiera recoger el apoyo del mayor número posible de gobiernos, y, a la vez, presentase serias esperanzas de ser aceptada por las partes. En consecuencia, el llamamiento a las partes debía ser simple, basado en principios reconocidos de derecho internacional y, en lugar de tratar de definir el término "objetivos militares", debería señalar a las partes en guerra que "los ataques directos deliberados e intencionados contra civiles y no combatientes eran ilegales". El memorándum terminaba señalando que el Gobierno británico consideraba que el llamamiento sería particularmente eficaz si se producía principalmente por el Reino Unido. Francia y el Vaticano, que estaba notablemente afectado por la cuestión de los bombardeos indiscriminados en España y en una posición favorable en aquel momento para ejercer presión sobre las partes. Una apelación como la sugerida, simple, sería más aceptable al Vaticano que otra conteniendo proposiciones cuyos detalles exigirían una negociación.⁹

En esta situación el conde de Jordana cursó el 5 de marzo un telegrama al Palacio de España en Roma, encomendando a Pablo de Churruca que averiguara si se había realizado alguna gestión de Francia ante la Santa Sede para asociarla a su iniciativa. Churruca así lo hizo ante Monseñor Tardini, a la vez que trató de explicar las condiciones que reunía Barcelona como centro militar e industrial que justificaban ser considerada como un objetivo militar, relatando el deplorable efecto que causaría en la España nacional la asociación del Vaticano con Francia y el Reino Unido, tan hostiles a los intereses nacionales, siendo así que la gestión realizada por Monseñor Antoniutti había sido acogida con consideración y respeto. Tardini negó que el Vaticano se hubiera ocupado del tema de forma independiente a la gestión realizada por Monseñor Antoniutti.¹⁰

El 8 de marzo, una vez estudiado el memorándum británico, Delbos volvió a dar instrucciones a Corbin proponiendo una solución que estaba en línea con las propuestas británicas. El modo de proceder, si se aceptaba la sugerencia francesa consistía en someterla inmediatamente a la aprobación del Vaticano. Se solicitaría su adhesión a una gestión común entre los bandos contendientes. En Burgos lo harían, con una comunicación idéntica, el Encargado de Negocios de la Santa Sede, el Agente británico y el Cónsul francés en San Sebastián, quienes se pondrían de acuerdo de antemano. En cuanto al Gobierno de Barcelona, se efectuaría a través del Embajador francés y el Encargado de Negocios británico en nombre de los gobiernos respectivos y en nombre del Vaticano. El Gobierno de los Estados Unidos podría ser puesto al corriente de la gestión.¹¹

El 16 de marzo, Halifax daba su aprobación a las propuestas, dejando en manos francesas la tarea de aproximación al Vaticano, y solicitaba el envío de las instrucciones que se cursasen

⁹ DDF, *idem*, doc. 309, Londres, 3 de marzo de 1938.

¹⁰ Archivo de la Embajada de España ante la Santa Sede. (AEESS). Despachos 1938, nº 57, Roma, 11 de marzo de 1938 y nº 67, Roma, 24 de marzo de 1938.

¹¹ DDF, *idem*, doc. 339, París, 8 de marzo de 1938.



al Embajador en Barcelona y al Cónsul en San Sebastián, a fin de poder enviar instrucciones semejantes.¹²

En esto, durante la noche del 17-18 de marzo y durante el día 18 volvieron a producirse muy violentos bombardeos de la aviación italiana con un trágico resultado de 1.300 muertos y 2.000 heridos. Con gran indignación de Franco, Mussolini en persona había ordenado el bombardeo de Barcelona para aterrorizar a la población. Franco ordenó al Embajador en Roma que pidiera a Mussolini que se abstuviera de dar órdenes a las fuerzas aéreas italianas.¹³

El impacto sobre la opinión pública de los diversos países fue tremendo. El Secretario de Estado de los Estados Unidos expresó su horror en nombre de todo el pueblo de los Estados Unidos. Especialmente violentas fueron las reacciones en el Reino Unido y Francia. En Londres. Attlee preguntó el 18 en la Cámara de los Comunes sobre el significado de los bombardeos, si iban dirigidos a objetivos militares o pretendían aterrorizar a la gente. Chamberlain dio una respuesta de compromiso, aludiendo a las informaciones publicadas por la prensa, que indicaban que los daños se habían producido en zonas habitadas y no en objetivos militares. En cualquier caso, añadió, nadie ha podido leer lo publicado sin horror y disgusto. A continuación, el diputado laborista Henderson volvió a preguntar si el Gobierno iba a realizar alguna gestión ante el Vaticano. Chamberlain repuso que existía un acuerdo anglo francés para hacer un llamamiento a ambas partes contendientes y que el Gobierno francés se había dirigido al Vaticano para que se asociase al llamamiento.¹⁴ Esta contestación pondrá sobre aviso a las autoridades españolas e italianas.

En Francia, las reacciones fueron de mayor envergadura por la muerte del, Vicecónsul francés en Barcelona. La información de la Embajada italiana en París insistió también en los pasos que se estaban dando por los diplomáticos franceses para asociar al Vaticano en la iniciativa¹⁵. En efecto, el 19, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores francés. Paul Boncour, ordenaba al Cónsul en San Sebastián que presentase con urgencia una nota de protesta, que fue telegrafiada en los términos acordados con el Gobierno británico, condenando los ataques directos e intencionados contra poblaciones civiles. Al mismo tiempo telegrafió a Corbin para que diera a conocer al Foreign Office el contenido de la nota y el interés en una acción similar por parte del Agente británico. En un telegrama posterior añadió que debía informar también que el Embajador francés en Barcelona había recibido instrucciones de poner en conocimiento del Gobierno republicano la gestión ordenada al Cónsul en San Sebastián. Este paso se justificaba en función de la actitud adoptada por el Gobierno prohibiendo los bombardeos aéreos, incluso a título de represalia. La Embajada francesa ante la Santa Sede también recibió la información de la inminente gestión del Cónsul en San Sebastián ante el Gobierno de Burgos. Debía, a su vez, ponerlo en conocimiento del Vaticano, solicitando que hiciera valer su autoridad ante el Gobierno nacional.

Charles Roux, de inmediato, fue recibido por el cardenal Pacelli, realizando la gestión solicitada. El cardenal le manifestó que debía consultar con el Papa. Le volvería a recibir el lunes. Al día siguiente, domingo, el Embajador realizó gestiones bastante insistentes ante los monseñores Tardini y Montini, con la finalidad de que la respuesta fuera favorable. Este día, el ministro británico hizo la misma gestión y con la misma insistencia ante el cardenal Pacelli.

¹² DDF, *idem*, doc. 452, Londres, 16 de marzo de 1938.

¹³ Documents on German Foreign Policy, (DGFP), t. III Serie D, doc. 550, Salamanca, 23 de marzo de 1938; doc. 551. Salamanca. 24 de marzo de 1938.

¹⁴ AMAEI, *idem*, tel. 4173. Londres, 21 de marzo de 1938.

¹⁵ *Ídem*, tel. 4191, París, 22 de marzo de 1938.



Por su parte. Pablo de Churruca, sin haber recibido instrucciones de Burgos, pero a la vista de las declaraciones de Chamberlain en la Cámara de los Comunes, publicadas en la prensa, volvió a hablar con Monseñor Tardini el día 19, resaltando de nuevo el deplorable efecto que produciría en la España oracional una colaboración del Vaticano con Francia y el Reino Unido. El Encargado de Negocios recibió seguridades de que todavía no había sido recibida en la Santa Sede ninguna invitación para participar con Francia y el Reino Unido en una gestión común.

El domingo 20, el cardenal Pacelli almorzó en el Palacio de España e informó a Pablo de Churruca de los pasos dados por los diplomáticos francés y británico. El lunes tenía anunciada su visita el embajador francés. Iba a someter el asunto al Papa, a pesar de que el domingo por prescripción médica el Papa mantenía un completo reposo. No obstante, hizo algunos comentarios que dejaron entrever que la invitación no sería aceptada

A su vez, el Embajador italiano ante la Santa Sede hizo gestiones similares para impedir el éxito de la iniciativa franco-británica.

El lunes 21 fue recibido Charles Roux por el cardenal Pacelli. Este expuso su consulta al Papa y la decisión que había tomado. Pío XI había acogido con solicitud la petición de Francia y el Reino Unido, más con dos condiciones: Realizaría una gestión independiente y sería una continuación de la realizada en febrero. Por ello, en aquella misma mañana se había cursado un telegrama al Encargado de Negocios en Burgos, encargándole de solicitar de Franco que el bando nacional se abstuviera de realizar bombardeos aéreos sobre poblaciones civiles, apelando a su sentimiento humanitario.¹⁶ *L'Osservatore Romano* publicaría una nota, dando a conocer la gestión que se realizaba ante Franco. Similar información dio Monseñor Tardini a Pablo de Churruca ese mismo día.¹⁷

El martes, *L'Osservatore Romano* publicó la noticia de la gestión anglo francesa sin aparecer la nota explicativa prometida. Para preparar el terreno, ese día aparecía un pequeño artículo comentando unas declaraciones del ministro Manuel de Irujo, quien había dado seguridades sobre la normalización religiosa en la zona republicana. Se constataba, algo irónicamente, que no se había llevado a efecto el restablecimiento del culto público como había afirmado, habiendo pasado más de un mes. Con ello, el Vaticano, antes de lanzar un reproche al Gobierno de Burgos, mostraba que no renunciaba a presentar sus graves quejas contra el Gobierno de Barcelona.

En efecto, el 23, el periódico vaticano publicaba un artículo titulado "A propósito de los bombardeos aéreos" que explicaba cual era la posición de la Santa Sede: La Santa Sede, fiel a

¹⁶ No hemos podido localizarla nota entregada por Monseñor Antoniutti. Se deduce de una conversación entre Monseñor Antoniutti y el embajador italiano que además de la apelación a los sentimientos humanitarios se solicitaba que se considerase el peligro que representaban tales acciones al ser aprovechadas por los adversarios en el presente y en el futuro para echar la responsabilidad sobre Italia y Alemania. AMAEI, *idem*, telespresso 212750, Roma, 8 de abril de 1938. . Esta misma idea la recoge el embajador alemán Von Sthorer en su informe a Berlín. A su vez. Monseñor Antoniutti le dijo al embajador italiano que una alusión suya apoyaría eficazmente la solicitud del Papa. No parece que el embajador italiano estuviera muy animado a hacerla. El embajador británico en Roma era de opinión parecida. Le comentó al Encargado de Negocios ante la Santa Sede que había realizado algo más efectivo, hablar directamente con etano, quien le prometió -cínicamente- utilizar toda su influencia ante Franco para que renunciase a tales procedimientos. ARE, *idem*. Roma, 21 de marzo de 1938.

¹⁷ Véase a este respecto ARE, *idem*, tel. 39-40, París, 19 de marzo de 1938; tel. 918, París, 19 de marzo de 1938; tel. 57, París, 19 de marzo de 1938; tel. 58-63, París, 19 de marzo de 1938; tel. 124, Roma, 19 de marzo de 1938; tel. 126, Roma, 20 de marzo de 1938; tel. 127, Roma, 21 de marzo de 1938; tel. 128. Roma, 21 de marzo de 1938; despacho 92, Roma, 25 de marzo de 1938; AEFESS, despachos 1938, n° 67, Roma, 24 de marzo de 1938, tel. 8 y 9, Roma, 20 de marzo de 1938 y tel. 10, Roma, 21 de marzo de 1938.



su misión de justicia y caridad, deploraba las violencias de cualquier parte que vinieran y trataba de persuadir y moderar, intentando atenuar en el mayor grado posible las dolorosas consecuencias de la guerra. Habla intervenido siempre que su autoridad podía ser útil para salvar la vida de un hombre o restituir a alguien a su familia. En este sentido había intervenido con los vascos. A continuación explicaba la intervención del Papa ante el general Franco, mientras otras potencias lo hacían sobre el Gobierno republicano "cuando se tuvo noticia de las numerosas víctimas entre la población civil y de la destrucción de obras artísticas de los cada vez más frecuentes bombardeos aéreos de ciudades abiertas". El general Franco había hecho llegar a Pío XI explicaciones y realizado declaraciones filiales que daban suficientes seguridades. Luego, hacía unas consideraciones que mostraban el profundo enojo del Vaticano con el Gobierno de Barcelona, y que el cardenal Pacelli había incidentalmente expuesto al embajador Charles Roux: La persecución religiosa. Añadía la nota que mientras la Iglesia cumplía con estas obras caritativas, le venían inferidas nuevas heridas crueles y sanguinarias que se añadían a las antiguas, de forma particular en Teruel, donde de los 65 sacerdotes y religiosos que allí se encontraban el 6 de enero, 27 fueron "masacrados" por los comunistas y las dos iglesias que habían quedado indemnes en los suburbios fueron también sacrílegamente profanadas y expoliadas de todo. Ahora se unían otras víctimas inocentes causadas por los bombardeos y la Santa Sede, fiel a su misión, continuaba aconsejando moderación y en este sentido por propia iniciativa y de forma independiente se había encargado a Monseñor Antoniutti que realizara una nueva y urgente gestión ante Franco.¹⁸

Las condiciones puestas por el Vaticano eran reveladoras de unas precauciones que necesitan cierta explicación. Charles Roux analizó la situación de forma certera. La atmósfera en el Vaticano no era favorable al Gobierno de Barcelona y era fácil de comprender por lo ocurrido en los primeros meses de la guerra civil que no se podía desvanecer rápida y fácilmente. Las atenuaciones de la persecución religiosa realizadas "principalmente por la influencia de un ministro vasco" habían sido insuficientes para disipar la prevención del clero contra el Gobierno de Barcelona. El Vaticano no iba a dejar por ello de considerar bajo el ángulo humanitario una cuestión que se planteaba en el plano humanitario. Pero la persecución, con las recientes noticias llegadas del asesinato de 27 sacerdotes en Teruel, y la prevención del clero constituían la razón por la que se mostraba circunspecto, aun dando su aquiescencia a los deseos franco-británicos, y explicaba la forma de presentar al público su gestión ante el gobierno de Burgos. Al mismo tiempo debía obrar con cautela con este gobierno. Las exigencias, los reproches y la recriminación contra el Vaticano habían sido moneda común desde el inicio de la guerra civil. El Gobierno de Franco hacía valer los servicios prestados a la Iglesia y el apoyo que le prestaba la mayor parte de la opinión pública del mundo católico, de ahí que el Vaticano hubiera de actuar con cierto miramiento, y de ahí también las precauciones de que fue rodeada la expresión pública de su sentimiento humanitario frente a los bombardeos aéreos. Junto a ello hay que citar también otra causa del embarazo vaticano, las acusaciones de "catolicismo político" que se le habían hecho por parte de Alemania, respondiendo así a las condenas doctrinales. Temían mucho esta acusación.¹⁹ Este es otro motivo para entender la prudencia vaticana.²⁰

¹⁸ "A proposito dei bombardamenti aerei", *L'Osservatore Romano*, 23 de marzo de 1938.

¹⁹ La acusación de "catolicismo político" se había extendido también en la España nacional. Véase Marquina, A. (1982): *La diplomacia vaticana y la España de Franco*, Madrid, CSIC, pp. 52-63.

²⁰ ARE, *idem*, despacho 92, Roma, 25 de marzo de 1938.



No obstante, la nota de la Secretaría de Estado, a pesar de su equilibrio, no gustó a diversos miembros de la Curia, lo cual demostraba las dificultades en que se encontraba el cardenal Pacelli y la serenidad con que tenía que moverse.²¹

El Gobierno británico, a su vez, procedió a realizar una gestión similar a la llevada a efecto por el Gobierno francés ante Burgos, tal como habían convenido.²²

En la zona nacional la reacción oficial consistió en rechazar la acusación de proceder a bombardeos directos e intencionados de poblaciones civiles. La prensa y la radio nacional también se hicieron eco, afirmando que se perseguían objetivos estrictamente militares y que Barcelona lo era, incluso se habían instalado fábricas de municiones y almacenes de explosivos en barrios populosos. Asimismo se recordaron los bombardeos republicanos a diversas ciudades".²³

En las respuestas oficiales había un aspecto que conviene resaltar, el compromiso de restringir al máximo los bombardeos aéreos sobre poblaciones civiles, limitando su utilización a casos extremos de imperiosa necesidad militar.

II

Pasados dos meses, el 25 de mayo se volvió a producir un bombardeo aéreo especialmente cruento, causando cerca de trescientos muertos y más de mil heridos.

Dos días después, Alvarez del Vayo envió sendas cartas a Londres y París, recordando las resoluciones y los pasos dados por el Gobierno de Barcelona así como la honda indignación ante el hecho de que el bombardeo de Alicante no hubiera merecido hasta ese día ni una sola frase de condena por parte de los gobiernos que en febrero habían tomado la iniciativa de apoyar las negociaciones para un cese de estos actos.²⁴

El 30 de mayo era bombardeada Palma de Mallorca con escasos daños. Y el 31 se producía un bombardeo aéreo sobre Granollers con un balance de víctimas similar al de Alicante, alrededor de trescientos muertos y mil heridos.

La indignación de la opinión pública en Francia y el Reino Unido creció y las gestiones del gobierno de Barcelona en ambas capitales fueron insistentes. Bonnet telegrafió al Embajador

²¹ *Idem*.

²² *Idem*, tel. 754, Londres, 21 de marzo de 1938. Hodgson, R. (1953): *Spanish resurgent*, Londres, Hutchinson. p. 126. La cita de Hodgson en sus memorias está equivocada. No es el 31 sino el 21 de marzo. Una nueva pregunta parlamentaria de los diputados laboristas Noel Balcery J. C. Wedgwood el 21 de marzo trató de recabar información de Chamberlain sobre la nacionalidad de los aviones y por qué no se hacían gestiones directas ante el Vaticano. AMAEI, *idem*, tel. 4424, Roma, 25 de marzo de 1938.

²³ La respuesta diplomática no difería mucho de la nota oficiosa aparecida en la prensa el día 24. Pero, como se hacía notar al Quay d'Orsay desde San Juan de Luz, la redacción revelaba la intención medianamente confesada de sembrar el pánico entre la población civil. Incluso se habían echado octavillas invitando a rendirse a la población. La justificación de la conducta, recurriendo al argumento de los bombardeos y crímenes republicanos y a la falta de reacción internacional era, no obstante un argumento de fuerza notable. Empero cuando los comunicados oficiosos de prensa recurrían a enumerar los bombardeos republicanos cometían errores de envergadura. Así se recordaron los 25 bombardeos de Mallorca e Ibiza en julio y agosto de 1936 y las doce veces que fue bombardeada Palma de Mallorca desde agosto a septiembre de 1937 con un total de 314 víctimas de las que sólo 3 eran militares. Los redactores de la nota oficiosa no se daban cuenta que la argumentación se volvía contra ellos, pues tanto en Palma como en Barcelona, la inmensa mayoría de las víctimas eran población civil. Véase este tipo de reflexiones en ARE, *idem*, despacho n.º 147. San Juan de Luz, 24 de marzo de 1938.

²⁴ DDF, t. IX. doc. 483, despacho 1154. París, 30 de mayo de 1938.



Corbin que no era posible pasar más tiempo sin que los Gobiernos francés y británico precisasen su posición. Debía insistir con toda urgencia ante el Foreign Office, subrayando que el Gobierno francés estaba dispuesto a asociarse a toda nueva gestión que el Gobierno británico considerase oportuno efectuar en Burgos y a, eventualmente, solicitar del Vaticano su apoyo de nuevo a una acción humanitaria que llevaran a cabo los dos gobiernos.

Ese mismo día Corbin se entrevistaba con Cadogan, quien le informó que, como consecuencia de una gestión de Pablo de Azcárate ante Halifax, el Agente británico ante Burgos había recibido instrucciones para que protestase de nuevo por estos hechos. El Foreign Office no veía sino ventajas en que el Gobierno francés se asociase a esta acción y el Vaticano la apoyase, si lo juzgaba posible. Cadogan, con todo, se mostró escéptico de los resultados de una nueva tentativa. Sólo el llamamiento de Robert Hodgson para consultas serviría de advertencia sobre los peligros de utilización de tales medios de guerra.

Al día siguiente, Bonnet cursaba al Cónsul francés en San Sebastián el texto de una nueva nota de protesta que debía entregar con urgencia a las autoridades de Burgos, la nota expresaba la profunda emoción e indignación de la opinión pública en Francia. Afirmaba que la población de Granollers no tenía ocupaciones militares y recordaba las seguridades dadas por el Gobierno de Burgos en marzo. En el párrafo final insistía en que se tomaran medidas para evitar tales hechos trágicos y dolorosos.

La nota fue cursada también a las Embajadas en Londres y el Vaticano. El telegrama a Charles Roux exponía que con extrema urgencia la pusiese en conocimiento del cardenal Pacelli e hiciese saber el alto aprecio que tendría una nueva gestión vaticana ante las autoridades de Burgos. Así lo hizo el día 3, y el cardenal Pacelli volvió a decirle que debía esperar órdenes del Papa, pero que no preveía que Pío XI pusiera objeciones. En efecto, al día siguiente le informó que, siguiendo órdenes del Papa, había dirigido un telegrama al Encargado de Negocios en Burgos para que interviniera de nuevo ante el general Franco.²⁵

Esta vez no se entregó ninguna nota aclaratoria a *L'Osservatore Romano*. La razón puede encontrarse, independientemente de la reiteración de los hechos, en que no se produjo ninguna gestión diplomática española e italiana ante el Vaticano. Tampoco las respuestas a las preguntas parlamentarias formuladas en la Cámara de los Comunes hicieron ninguna alusión al Vaticano ni a las conversaciones mantenidas en el Foreign Office sobre los asuntos de España, centrándose en una nueva iniciativa, la de creación de una Comisión independiente de encuesta, a petición de las partes, en los lugares donde se produjeran los bombardeos.²⁶

Las contestaciones al memorándum británico y la nota verbal francesa volvieron a insistir en que el bando enemigo no había deslindado los centros militares de los centros de población. En Alicante y en Granollers existían numerosas fábricas de pertrechos de guerra sobre las que se hacía una detallada enumeración. El puerto de Valencia era una base principal de abastecimiento de toda la zona central de España, como el puerto de Barcelona lo era para el Norte. Al final volvía a repetir lo dicho en otras ocasiones, la zona nacional había sufrido análogos quebrantos por bombardeos cuando el bando enemigo había dispuesto de

²⁵ ARE, *idem*, tel. 1651, París, 1 de junio de 1938; tel. 1338, Londres, 1 de junio de 1938; tel. 1700-1702, París, 2 de junio de 1938; tel. 108, París, 2 de junio de 1938; tel. 285, Roma, 3 de junio de 1938; tel. 289, Roma, 4 de junio de 1938.

²⁶ No obstante, el 6 de junio el embajador italiano ante la Santa Sede mantuvo una conversación con el cardenal Pacelli haciéndole observar que las gestiones del Vaticano ante el general Franco se producían tras las gestiones francesas y británicas ante el Vaticano, aunque fueran dependientes. AMAIE, *idem*, tel. 8242, Roma, 10 de Junio de 1938. ARE, *idem*, tel. 1367. Londres junio de 1938; tel. 1368. Londres, 4 de junio de 1938.



medios para ello, siempre contra la población civil, y "habían sufrido 500.000 asesinatos y todas las bárbaras destrucciones de los rojos que el mundo conoce y contra los que no se formuló la menor protesta ni condolencia."²⁷

No obstante el asunto supuso una complicación no pequeña para el Gobierno de Burgos. Hasta el 16 de junio no se presentó una nota verbal del encargado de negocios de la Santa Sede. El Gobierno nacional, es de suponer que ya estaría al tanto de que se produciría una gestión vaticana, pues si bien no existe ninguna información de Pablo de Churrui: a aludiendo al asunto, ni queda constancia de ninguna actuación diplomática, sí se habían enterado de inmediato los italianos. Empero el 10 de junio *L'Osservatore Romano* publicó dentro de la sección Acta Diurna, un comentario sobre los bombardeos aéreos de poblaciones civiles en la guerra de España, que suscitaban protestas e indignación. Afirmaba que las protestas estaban justificadas porque los centros bombardeados no tenían ningún interés militar ni estaban en proximidad de centros militares o de edificios públicos, que pueden considerarse objetivos en una guerra. Hacía unas consideraciones sobre "el difícil problema de humanizar la guerra", la determinación de lo que constituía una ciudad abierta y la dificultad de fijar los límites, aun estando claro que la vida de los ciudadanos desarmados debía ser respetada."²⁸

El artículo lo difundió la agencia Havas desde Roma y llegó al Ministerio de Asuntos Exteriores en Burgos a través del Servicio Nacional de Prensa del Ministerio del Interior. Se preparó una nota para la prensa, atacando la afirmación de que los centros bombardeados no tenían interés militar, y el 14 se envió una orden al Palacio de España adjuntando la información de la agencia Havas e indicando que el órgano oficioso vaticano adoptaba una actitud poco amistosa.

A los tres días se recibió un despacho de Pablo de Churruca con un recorte del artículo, dando poca importancia a estos comentarios. Se preparó entonces una nueva orden muy dura inicialmente, que luego fue suavizada, explicando la desagradable sorpresa producida por el artículo e invitándole a que formulara discretamente una protesta ante la Secretaría de Estado, por ser innegable que el periódico estaba vinculado a la Santa Sede, y que, además de ser tendencioso todo el contenido, resultaba inadmisibles el párrafo. "además de la acción moral y persuasiva sobre las dos partes contendientes". Debía averiguar el nombre del autor del artículo y si existían concomitancias entre *L'Osservatore Romano* y la agencia Hayas que fueran sospechosas, así como la anomalía de la fecha de la información radiada procedente de la agencia Havas el día 9 y la aparición de *L'Osservatore Romano* el día 10.

Mientras se realizaban estas gestiones se recibió la nota verbal de Monseñor Antoniutti haciendo "un nuevo llamamiento para que se den disposiciones con el fin de ahorrar víctimas inocentes, y esto en propio interés de la causa nacional". Otra razón aportada era la repercusión en el mundo católico que tendría la coincidencia de bombardeos y víctimas inocentes entre la población civil con la próxima llegada del Nuncio Gaetano Cicognani.

²⁷ Sobre las mediaciones véase Marquina, "Planes internacionales de mediación durante la guerra civil", *op. cit.*. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAS) R 3419/ 17, Burgos, 6 de junio de 1938. Radio Nacional y la *Hoja Oficial del Lunes* hicieron pública una nota oficiosa que fue evaluada de forma similar, como poco convincente por la diplomacia francesa.

²⁸ El artículo incluía también información sobre bombardeos de barcos extranjeros en los puertos españoles y el bombardeo de Aix-Les-Thermes, asuntos en los que no nos podemos detener en este artículo. Tampoco recogemos el revuelo producido en Londres y París por los proyectos del Gobierno de Barcelona de bombardear ciudades italianas.



La contestación fue bastante dura. Se expuso la sorpresa del Gobierno nacional de que la Santa Sede se dejase impresionar por las maniobras de los rojos "apoyadas en una intensa y cínica propaganda". Se añadía que el ejército nacional actuaba siempre según el más estricto y ortodoxo espíritu cristiano y nunca fue propósito de la aviación nacional tomar a la población civil como blanco de los ataques. A continuación la nota verbal repetía las contestaciones a las gestiones francesa y británica.²⁹

El eco de este malhumor quedó relativamente atenuado por la marcha de Monseñor Antoniutti y la presentación de cartas credenciales de Gaetano Cicognani y de Yanguas Messia, que tuvieron lugar el 26 y el 30 de junio respectivamente. De hecho no se presentó la nota de protesta por la información de *L'Osservatore Romano* del día 10. El centro de la atención de la Embajada ante la Santa Sede fueron las informaciones sobre planes de mediación. No obstante, el diario vaticano había vuelto a ridiculizar las declaraciones de Manuel de Irujo a su paso por Perpignan sobre una supuesta tolerancia religiosa en la zona republicana, contrastándolas con informaciones del *Boletín de Información Española*. También publicó unas declaraciones de Franco al Times justificando los bombardeos, y toda una serie de noticias sobre los mismos. Pero significativamente el día que anunciaba y resumía el discurso improvisado del Papa en respuesta al de Yanguas Messia en la presentación de credenciales, un discurso muy sentido y vibrante en favor de la España nacional, el periódico sólo recogía, y algo libremente, un breve inciso de sus palabras sobre su satisfacción por las seguridades que el general Franco le había dado para que fuesen ahorradas las víctimas y los estragos del dolor y ahorrar al máximo las víctimas humanas. Este inciso venía compensado en el *Acta Diurna* con una información sobre la adhesión del gobierno de Barcelona a la propuesta de constituir una comisión neutral de encuesta para limitar y humanizar la guerra, diciendo expresamente: "Los expoliadores de iglesias, los que han masacrado al clero y millares de vidas inocentes hablan en su nota de una guerra 'moralmente inadmisibile' Y de la necesidad de medidas que limiten los bombardeos aéreos".

Dos días después publicaba otro artículo dando cuenta de los daños causados por la aviación japonesa en las poblaciones chinas y las gestiones vaticanas ante el gobierno de Tokio para evitar los bombardeos de ciudades abiertas.³⁰

El resumen escueto de las palabras del Papa, aparecidas en *L'Osservatore Romano* fue de nuevo recogido por los medios de difusión, de ahí que desde Burgos se telegrafara de inmediato a Yanguas Messia pidiendo explicaciones. Esto desencadenó la presentación de una nota el 7 de julio que fue entregada a Monseñor Tardini, quien se ofreció a llamar la atención de *L'Osservatore Romano*.³¹ A los pocos días el periódico vaticano recogía textualmente la

²⁹ Véase AMAE, R 3459/ 17. Nota para la prensa. Burgos. 10 de junio de 1938. Ordenes 71 y 78. Burgos. 14 y 25 de junio de 1938. Nota verbal. San Sebastián, 16 de junio de 1938 y Nota verbal de respuesta. n. ° 34. AEES, *idem*, despacho n. ° 129. Roma, 11 de junio de 1938.

³⁰ "Le proporzioni Bella tolleranza religiosa", *L'Osservatore Romano*, 23 de junio de 1938, "Nostre Informazioni" y "Proposte cuca i bombardamenti aerei", *L'Osservatore Romano*, 30-1 de julio de 1938; "Un paseo Bella Santa Sede a Tokio per evitare i bombardamenti delle città apené", *L'Osservatore Romano*. 2 de julio de 1938. Sobre la presentación de las cartas credenciales. Véase Marquina, *La diplomacia vaticana y la España de Franco, op. cit.*, pp. 73.83.

³¹ La nota hacía referencia sólo al artículo de 10 de junio. Yanguas Messia había informado el 25 de junio que los comentarios publicados en el Acta Diurna eran generalmente objetivos e impersonales, citando siempre la fuente de procedencia. En un principio el periódico había sido francamente hostil al movimiento nacional y, por ello, se habla protestado en reiteradas ocasiones ante las autoridades vaticanas. Posteriormente había cambiado el tono al compás de los triunfos militares, publicando a diario el comunicado oficial de guerra y una extensa e imparcial información procedente de la zona nacional. Así, el día 10 se publicaron también noticias relativas al regreso de los jesuitas a Loyola, la apertura de las fronteras nacionales al turismo, y otras noticias francamente



parte del discurso de Pío XI dirigido a un grupo de sacerdotes españoles que habían terminado sus estudios y volvían a España. El discurso, como el de respuesta a Yanguas Messia, hacía una calurosa mención a España, haciendo abstracción de la zona republicana.³²

Durante el mes de julio no se produjo ninguna otra incidencia sobre este asunto, si bien la nota española no fue contestada. El periódico publicó diversas noticias netamente favorables a la España nacional en el campo religioso y militar".³³

Empero el 12 de agosto publicó en primera página un artículo sobre el Congreso de la International Law Association, cuyo tema era la humanización de la guerra. El artículo no hacía ninguna mención a la guerra de España. No obstante, Yanguas Messia redactó una áspera nota de protesta, acusando al periódico vaticano de realizar una tendenciosa campaña, desatendiendo las pruebas aportadas por el general Franco de que la aviación nacional no atacaba nunca sino objetivos militares. En aquellos días *L'Osservatore Romano* era el único diario de Roma que había silenciado una estadística con las víctimas producidas por la aviación roja en la población civil que a principios de junio se elevaba a 18.985.

De este silencio y "la campaña" precedente, añadía la nota, se deducía que se tendía a forjar una falsa apariencia de que la guerra debía ser humanizada por el bando de Franco, siendo así que "son los rojos quienes continuamente atropellan los más elementales principios de humanidad en la guerra propiamente dicha y en la retaguardia donde llevan asesinados centenares de miles de personas inocentes, entre ellos 16.000 sacerdotes y religiosos, y destruidos millares de templos -según ha atestiguado con su autoridad el Episcopado Español- sin que la sensibilidad cristiana de *L'Osservatore Romano* se crea en el caso de alzar con la energía y la insistencia que el caso exige, su voz de protesta y su reclamación de garantías frente a semejantes métodos soviéticos". La nota terminaba resaltando el penosísimo efecto que estos hechos producían en el Gobierno y la opinión católica de España. La Secretaria de Estado no podía esperar por más tiempo ya, y el 23 de agosto contestó al embajador señalando que se habían dado las disposiciones oportunas para que *L'Osservatore Romano* publicase las estadísticas relativas al número de víctimas causado por la "aviación roja". A partir de ahí la nota rebatía las acusaciones vertidas, resaltando la extensa publicidad dada a noticias y artículos que habían contribuido a divulgar la causa del gobierno nacional, limitando la aparición de noticias del bando contrario. El tono de la protesta estaba fuera de lugar, no solo porque la actitud de la Santa Sede era demasiado explícita, coherente y leal, sino también porque con mayor razón podría hacer sus observaciones sobre la actitud de la prensa de la España nacional, como la ausencia de publicación de la Encíclica *Mit Brennender Sorge* y otras noticias concernientes a la persecución religiosa en Alemania. Por todo ello, confiaba la Secretaría de Estado que sería posible una clara inteligencia dentro de las formas de la recíproca cortesía tradicional.³⁴

favorables. Añadía que el director del periódico. Conde Bella Torre nunca había, manifestado simpatías por la causa nacional y estaba tildado de ser muy afecto al grupo francés, que era tan influyente en ciertas esferas vaticanas. AEES, *idem*, despacho n.º 148, Roma, 25 de junio de 1938.

³²AEES, *idem*, despacho n.º 172, Roma, 11 de julio de 1938. Yanguas Messia se quejó también ante el cardenal Secretario de Estado de que el periódico recogiera parcialmente las palabras del Papa en el acto de presentación de credenciales, haciéndolas perder significación. El cardenal le pidió una copia del discurso recogido taquígraficamente para hacerlo publicar cumplidamente.

³³Véase de modo especial el artículo "La situazione religiosa nella Spagna", *L'Osservatore Romano*, 27 de julio de 1938.

³⁴AEES, *idem*, despachos n.º 219 y 231, Roma, 13 y 27 de agosto de 1938. La nota iba dirigida esta vez a la Embajada de España, suprimiendo "nacional".



En el número de 22-23 de agosto se publicaron las estadísticas prometidas, y el 27 una nueva nota verbal de la Embajada de España expresaba el disgusto por el tono "fuera de lugar" de la nota vaticana "al reservar a esta embajada el enojo que esperaba ver recaer sobre *L'Osservatore Romano*.³⁵

Aquí no acabó todo. *L'Osservatore Romano*, el 3 de septiembre, tras publicar el día anterior un durísimo artículo sobre la libertad de culto en Barcelona, publicó una carta que el cardenal Pacelli había dirigido el 5 de marzo al cardenal Gomá con respecto a la publicación de un libro con las respuestas de los diversos Episcopados a la Carta Colectiva. En uno de sus párrafos se afirmaba que los obispos condenaban el mal de cualquier parte que procediera. Esto indujo a una nueva protesta. No obstante, a partir de este momento no volvieron a aparecer noticias contrarias al bando nacional sobre bombardeos aéreos, ni el Vaticano realizó ninguna otra gestión sobre el tema.³⁶

³⁵ *Idem*, despacho nº 221. Roma, 27 de agosto de 1938.

³⁶ Sobre los bombardeos aéreos en los meses subsiguientes al verano de 1938 y la actuación de la comisión de encuesta británica, véase De Azcárate, *op. cit.*, pp. 107-113. *L'Osservatore Romano* publicó el 5 de noviembre el dictamen emitido por el capitán Smyth Pigott en colación a un bombardeo aéreo de Barcelona, producido el 24 de octubre, que era favorable a la actuación de la aviación nacional. Un resumen de la diplomacia vaticana en la guerra civil en Marquina, *El Vaticano y la guerra civil española, op. cit.*; AA.VV.: *Italia y la guerra civil española*, Madrid, CSIC.



INDALECIO PRIETO ENJUICIA EL PAPEL DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA EN EL ESTALLIDO DE LA GUERRA CIVIL

Antonio Marquina¹

Director de UNISCI

Resumen:

El documento que procedemos a transcribir es una grabación efectuada por Indalecio Prieto el 28 de marzo de 1961 en la casa de los esposos Rafael y Guillermina Supervía, en Washington. La grabación se puede dividir en cuatro partes. Una primera, de introducción, donde Prieto narra cómo fue invitado a México y el anhelo por volver a España de los republicanos exiliados. Luego la narración de los acontecimientos del 14 de abril con la instauración de la II República. El tercer apartado se refiere al pronunciamiento militar del 17 de julio, que enlaza con la última parte del documento relativa a la opinión de Prieto sobre Manuel Azaña.

Palabras clave: Guerra Civil Española, II República Española, Indalecio Prieto, Manuel Azaña.

Title in English: *“Indalecio Prieto Assesses the Role of the Republic’s Government in the Outbreak of the Civil War”*

Abstract:

The document that we transcribe is a recording made by Indalecio Prieto at the home of Rafael and Guillermina Supervía, in Washington D.C. The recording is divided into four parts. First, an introduction where Prieto tells how he was invited to Mexico and the desire of the exiled Republicans for returning to Spain. Then, an account of the 14 April events, with the establishment of the II Republic. The third part deals with the military coup on 17 July, which is related to the last part of the document, on Prieto’s opinion about Manuel Azaña.

Keywords: *Spanish Civil War, Second Spanish Republic, Indalecio Prieto, Manuel Azaña.*

Copyright © UNISCI, 2006.

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 Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.



Introducción

El documento que procedemos a transcribir es una grabación efectuada por Indalecio Prieto el 28 de marzo de 1961 en la casa de los esposos Rafael y Guillermina Supervía, en Washington, en un tono familiar e informal que da un colorido especial a este documento sonoro, excepcional por tantos motivos.

Esta tertulia en casa de los esposos Supervía fue previa a una reunión con destacados políticos y periodistas norteamericanos, partidarios y defensores del establecimiento de un sistema democrático en España. Rafael Supervía sirvió de intérprete en la conversación que Indalecio Prieto mantuvo en la Casa Blanca.

Los esposos Supervía fueron íntimos amigos de la familia Prieto. Existen en el archivo familiar —que ordenó Guillermina después del fallecimiento de su esposo, miembro de la Junta Española de Liberación— múltiples cartas de Prieto, muchas de ellas escritas de su puño y letra.

También está en este archivo, encuadernado, el periódico *Democracia*. Fue su alma Rafael Supervía y se empezó a editar en 1942. Estos tomos encuadernados y únicos —ni la Biblioteca del Congreso los tenía—, junto con el archivo, están ya disponibles para los investigadores al haber sido entregados a la Comunidad Valenciana. Constituyen una espléndida fuente de investigación para los estudiosos españoles y extranjeros sobre las actividades de los republicanos en el exilio.

La grabación se puede dividir en cuatro partes. Una primera, de introducción, donde Prieto narra cómo fue invitado a México y el anhelo por volver a España de los republicanos exiliados. Luego la narración de los acontecimientos del 14 de abril con la instauración de la II República. Como es natural, repite algunos datos del capítulo *Jornadas de Abril* en el tomo I de *Convulsiones de España*, pero el relato aquí es mucho más detallado, efectista y vitalista.

El tercer apartado se refiere al pronunciamiento militar del 17 de julio, que enlaza con la última parte del documento relativa a la opinión de Prieto sobre Manuel Azaña. En este punto la riqueza de datos no tiene comparación con el capítulo “Los orígenes de la sublevación franquista” del mismo tomo de *Convulsiones de España*, o la necrología sobre Manuel Azaña en su libro *Palabras al viento*.

Una última parte se refiere al espionaje. Prieto recuerda que Araquistáin organizó en España un servicio de contraespionaje a favor de Inglaterra y el papel del médico Durán en este servicio británico. Su actuación posterior durante la República, en casa de Azaña, tras inscribirse en el PSOE, y finalmente durante la guerra civil, que constituye un apartado de interés.

El juicio que emite sobre Azaña debe encuadrarse en el siguiente contexto: Rafael Supervía fue miembro del partido azañista, por lo que la respuesta de Prieto no constituye un ataque furibundo contra el presidente de la República. El testimonio de Prieto puede considerarse objetivo y desapasionado.

Por otro lado, algunos de estos juicios y acontecimientos ya han sido recogidos por otros autores, como Juan Simeón Vidarte², o en el espléndido estudio de Daniel Sueiro³. Vienen a confirmar las conclusiones que en su día dedujimos sobre la inactividad del Gobierno, como

² Simeon Vidarte, Juan. Barcelona, 1978.

³ Sueiro, Daniel: “Consideraciones contra la República”, *Historia 16*, nº 86 (1983).



uno de los factores esenciales del éxito del pronunciamiento militar de 1936, de cara también al recto entendimiento de algunos acontecimientos que rodearon a! 23-F⁴.

En cualquier caso, el juicio de Prieto sobre lo ocurrido tras las elecciones de febrero de 1936 y el papel de Azaña y su Gobierno es muy duro. El papel de Casares Quiroga lo sucedido el 17 y 18 de julio, la huida de Martínez Barrio, el ofrecimiento del puesto de jefe de Gobierno a varios ministros hasta la aceptación de Giral... Todo ello desmitifica el halo de hombre de Estado de Manuel Azaña y subraya la miopía política del Gobierno Casares Quiroga, certeramente calificado como un “Gobierno de domésticos”. La responsabilidad histórica no es necesario subrayarla en este año en que se cumple el centenario de Indalecio Prieto.

1. Indalecio Prieto enjuicia la incompetencia del gobierno que permitió el estallido de la guerra civil

Guillermina Supervía.— [Cuéntenos] Cuando vino de Chile y lo que usted quiere, quedarse en México para siempre.

Indalecio Prieto.—¡Ah!, que yo llegue aquí de... procedente de Chile, adonde fui de embajador extraordinario de la toma de posesión del presidente Aguirre Cerdá. Supongo que estaré a la distancia conveniente [del micrófono], porque el día que llegó Casals al aeropuerto yo empecé a dar gritos (risa) y resulta que los que están acostumbrados a hablar por estos chismes, llamémoslo así, hablan quedo, quedo, quedo, y yo empecé a dar gritos.

Llegamos a Chile en febrero de 1939. Yo iba a Europa con mi hijo, a regresar a Europa, pero el presidente Cárdenas telegrafió a Río de Janeiro, a su embajador allí, que me invitara a venir a México. Yo dije que sí, formulariamente, pero no con propósito de ir, de seguir a Francia, pero al llegar aquí, a Washington. ¿Está bien pronunciado esto de Washington?

G. S.— Muy bien, perfecto.

I. P.— Si no, corríjanlo ahí (risas)... Pues, paramos en la Embajada española, que estaba regentada entonces por Fernando de los Ríos. Y al lado, con un solar por medio, estaba la Embajada de México.

G. S.— Está todavía.

I. P.— Pero... ¿el solar?

G. S.— Está exactamente igual que estaba.

I. P.— Y entonces el embajador era Castillo Nájera, que luego fue ministro de Relaciones, muy buena persona. Ese Castillo Nájera, pues, me hizo ahí una visita *ex profeso*. Que el general Cárdenas quería que fuésemos y tal, ya la guerra... Cuando llegamos nosotros a México la guerra había terminado, la guerra de España. Y nada, íbamos a pasar por México, y figúrese usted, pues hace de esto ya..., ¿cuántos años? Porque yo, que he sido ministro de Hacienda, no sé restar tampoco (risas). De 1931, digo 39, a 1961..., ¿cuántos años van?, alguien, ¿eh?

Varios.— Veintidós.

I. P.— Veintidós, según la declaración autorizadísima de don Rafael Supervía. Pues nada, que íbamos a estar aquí un mes y llevamos veintidós años... Usted verá (risas)

⁴ Marquina, Antonio: “Juntas militares e intentos de golpe de Estado bajo el Franquismo”, *El País Semanal*, 20 de febrero de 1982.



Una voz — Aquí, ¿no?

I. P.— ¡Ah!, ¡ah!, que es verdad. ¿en Washington?, en este continente. Sí.

Una voz lejos.— En este continente...

I. P.— Y aquí, vamos, y en este continente hemos afincado.

Pura Tomás.— Ya no será por mucho tiempo, don Indalecio...

I. P.— Usted es una mujer muy animosa (risas)...

Guillermina Supervía.— Es la última optimista de España... (risas). La última...

I. P.— Hay optimistas, hay varios optimistas. Hay un viejo diputado socialista, que es el presidente de nuestro grupo, un médico, don Aurelio... Almagro, pues, que cuando viene a mi casa, viene por noticias, porque cree que le voy a decir que la semana que viene nos volvemos, y así lleva varios años.

P. T — Yo soy optimista y no dejo, no dejo de ser optimista.

I. P.— No, si es una fuerza... el optimismo.

P. T.— Hasta qué punto es fuerte en mí la cosa de España, si no tuviera esa idea que tengo de que pronto va a acabar, no sé.... no sé cómo podría vivir.

I. P.— Pues yo iría a España, aunque fuera con barba postiza... (risas), ¡vamos!, la barba la utilizaría para que no me reconocieran, aunque creo que sí me reconocerían, seguro... Si tuviera yo la seguridad de que la barba disimulaba mi rostro definitivamente..., decisivamente, pues mañana me embarcaba yo para España.

Rafael Supervía.— Cuéntenos, cuéntenos, si usted recuerda, y esto seguro de que sí, sus reacciones el día 14 de abril.

I. P.— Pues yo el día 14 de abril... Ocurrió lo siguiente: Las elecciones se verificaron el día 12 por la noche, ¿no?, y nosotros, había un grupo de refugiados, ésta no estaba, estaba mi otra hija conmigo, en un pequeño hotel de la Rue Bosseart, en París; y ... hicimos un llamamiento por medio de los periódicos de que nos fueron dando las noticias y vimos los periódicos de España. Y toda la noche estuvimos recibiendo telegramas de los triunfos electorales en todos los sitios, etcétera. Y nos retiramos ya de día a dormir. El día 13 estuvo a visitarnos don Santiago Alba, era ex ministro monárquico, que estaba refugiado desde la dictadura de Primo de Rivera... Y el día 14 fuimos Marcelino Domingo y yo a devolverte la visita y darte las gracias, y estando con él en el hotel Claridge, en la avenida de los Campos Elíseos, le llamó a él la..., ahora se llama la Agencia France Press, pero entonces era la Havas, le llamaron por teléfono para decir que se había proclamado la República en España, en aquel momento... Entonces Marcelino Domingo y yo, pues, después de recibir la felicitación de Santiago Alba y deseándonos buena suerte, nos volvimos al hotel. Nos volvimos al hotel para ver... de..., ya habíamos recibido allí un... requerimiento telefónico desde Madrid de que saliéramos aquella misma noche para Madrid... Y... fuimos el general Queipo de Llano, este Hidalgo de Cisneros, que era teniente coronel de aviación entonces... Hidalgo de Cisneros creía que tenía algún dinero en la cuenta corriente del Banco de Bilbao, fue allí, y resulta que no tenía un céntimo, se lo había gastado todo (risas). Y entonces en su deseo de apresurar el viaje, pues le adelantamos nosotros el dinero, y salimos de París. Marcelino Domingo, Nicolau D'Oíwer, a quien no habíamos visto, quien fue del Comité Revolucionario también, y yo, como ministro, y el general Queipo de Llano y un... Hidalgo de Cisneros.

Pues en el Quai D'Orsay, en la estación, vinieron unos portugueses que estaban expatriados también, profesores casi todos, catedráticos, a despedirnos. Nos abrazaron, en fin,



y montamos en el tren entre una nube de periodistas que se metió allí: de todo el mundo de los corresponsales de prensa extranjera que habla en París y todos querían declaraciones y cosas, y entonces yo convine con ellos en hacer unas a uno solo de ellos, que fue periodista español, pero corresponsal de La Nación de Buenos Aires. Ortiz de Chagüe, y ése, en la cabina donde yo iba... tenía la cama, pues, con una máquina portátil, me copió las declaraciones y se las transmitió a los demás periodistas. Pero bueno, yo iba haciendo una reflexión, y era ésta, dice: bueno la República se ha proclamado en Madrid, pero nosotros tenemos que ir de Hendaya a Madrid y no sabemos lo que pasará en el trayecto, en Burgos, en Valladolid, etcétera. De manera que ya el júbilo empezó en la estación de Hendaya, donde marchó mucha gente republicana de Irún, pasaron a Hendaya. Yo, ya en Hendaya..., unas impresiones más extrañas que tuve ahí entre una multitud... Irún siempre ha sido un pueblo republicano, de tal manera que ha tenido alcalde republicano más de veinte años a don León de Irrurretegoiena, que era el suegro de Tomás Meave.

R. S.— Blanco Elola fue también, ¿no?

I. P. ¿Blanco Elola? No sé, pero este señor era un señor muy venerable, muy respetable. Tan decente y tan honrado que tenía una agencia de aduanas de lo más productivo de Irún y acabó siendo dueño de la agencia de aduanas su hermano, y él se quedó de dependiente del hermano (risas).

Este era don León, ha muerto en el destierro, ¡pobre!, ha muerto en México. Caballero cabal. En recompensa a su actitud republicana, yo propuse que la primera condecoración de la Orden de la República se le adjudicara a él. Fue el primero.

Bueno, pues en Irún, pues, era una cosa tremenda de gente. Hay que cambiar de tren, porque el ancho de vía es distinto, ¿no?, más ancha la española que la francesa. Y yo veía unos señores de unas gorras galoneadas de oro y de plata que pugnaban por atravesar la multitud para venir a saludarme...

Y digo ¿qué querrán éstos señores? Pero era, es que yo era su jefe porque yo era el ministro de Hacienda y aquéllos eran los empleados de la aduana (risas). Pero yo no me acordaba ya de esa circunstancia y nada, al fin cuando se acercaron a mí y me saludaron, señor ministro y tal; claro, el jefe llevaba unos cordones de oro y otros de plata según la categoría, todas las gorras entorchadas.

Y luego fue..., tuvimos que turnarnos para pronunciar discursos del tren, porque en todas las estaciones salía una multitud de gente, pedía que habláramos, y unas veces lo hacía Marcelino Domingo. ¡Ah!, que en Hendaya se nos agregó Martínez Barrio, que estaba viviendo en Hendaya, y nos turnábamos para hablar. Y... en la estación de Valladolid nos cruzamos con el tren en que marchaba la reina Victoria y sus hijos al extranjero desterrados. Echadas las cortinillas de los vagones. Y en Valladolid, pues, una inmensidad de gente, yo creía que rompían el andén, y llegamos en esa situación a Madrid y en esto, pues nada, allí una multitud que nos apretujó y nos deshizo. Mi hija, que venía conmigo, yo no sé por dónde se fue, yo me quedé solo. Y me encontré con un grupo del que sólo conocía a un..., que fue diputado socialista. Muño, que ahora está en Toulouse, vive, llevaba un coche de alquiler con varios entusiastas y me subieron a la capota del automóvil y me llevaron por los barrios bajos de Madrid, recorriendo y todo eso.

Y digo, pero bueno, llévenme ustedes a la presidencia del Consejo de Ministros que nos están esperando. Y allí llegué a la Presidencia y luego al ir a mi domicilio a la calle Carranza me encontré con otra novedad, un señor también galoneado que era el lacayo del coche de la Presidencia... del ministro de Hacienda, que a ver a qué hora quería Su Excelencia el coche. Su Excelencia era yo (se ríe) (risas)..., y así empezó la cosa, ese es el viaje.



2. El 18 de julio de 1936

R. S.— ¿Y el 18 de julio?

I. P.— El 18 de julio...

Voz femenina.— ¿Dónde se enteró usted?

I. P.— No, yo lo supe el 17.

Voz femenina.— ¿Por la muerte de Calvo Sotelo?

I. P.— No, no, eso fue el 12, la muerte de Calvo Sotelo. Yo fui el primero que supo en Madrid. Eso lo he contado en alguna crónica.

R. S.— ¿Usted lo sospechó antes por el discurso de Cuenca?

I. P.— No, y por veinte... Pero vea usted.

R. S.— Me acuerdo del discurso de Cuenca.

I. P.— ¡Claro! Yo empecé a hacerlo público cuando ya el presidente del Gobierno, que era el pobre Casares Quiroga, cansado de oírme a mí el vaticinar la guerra y yo le daba algunas noticias, que yo tenía alguna información propia. Yo veía que las recibía de mala gana porque no creía en la guerra. Y un día en el despacho de ministros del Congreso entré y le dije: Oiga usted, Casares, le voy a decir a usted que se han descubierto unos uniformes de la Guardia Civil facturados que iban, a gente que iba a sublevarse vestido de guardia civil.

Y me dijo Casares: “Mire usted, Prieto, ya me está usted molestando”.

No fue la palabra molestando, sino otra más gráfica, “usted está con la menopausia”. Y yo entonces me retiré, y como quería que hubiera constancia de esto que me había pasado con el jefe del Gobierno, entré en el salón de sesiones, estaba presidiendo la sesión Martínez Barrio, y subí yo al estrado presidencial y le dije: Hombre, quiero que sepa usted, don Diego, que me acaba de suceder esto con el Presidente del Consejo y yo ya no... Desde aquel día yo no volví a hablar con Casares Quiroga hasta el día 17, no el día 18.

El día 17 empezó la sublevación en Marruecos. Sucedió que yo vivía en Bilbao en la calle Carranza, número 20.

Voz al fondo.— ¿Bilbao? En Madrid.

I. P.— En Madrid, el número 20, que es la penúltima casa de este bulevar de Carranza. Sigue luego una..., la glorieta de San Bernardo y luego continúa la otra calle..., de Sagasta, donde está el hospital “La Princesa”...

Pues bueno, una de las primeras casas de la calle, esa, continuación de la mía, vivía un comandante de la Guardia Civil que se apellidaba Naranjo, el cual era ayudante del general Pozas, aquellos días todavía ministro de la Gobernación. Y entonces este hombre recibió un radiograma de Melilla en que la Guardia Civil, todavía afecta a las instituciones, le comunicaba, comunicaba a una estación de la Guardia Civil de telegrafía sin hilos que tenían un parque móvil que se llamaba Barrio de las Cuarenta Fanegas, en los alrededores de Madrid, hoy será zona urbana. Un radiograma, diciendo que se había sublevado la guarnición de Melilla. Entonces este hombre que tenía relaciones de amistad conmigo subió a mi casa y me leyó el radiograma. Yo no sé dónde encontraré ahora a ministros... no está en su despacho todavía, voy a ver si le encuentro, de manera que yo lo supe antes que lo supiera el Gobierno.



Entonces me..., aunque yo no me trataba con Casares Quiroga como consecuencia de esa insolencia que tuvo conmigo, pues yo me creí en el caso de ir no sólo a avisarle, que ya le avisarían, naturalmente, sino de ponerme a su disposición, a ver qué se podía hacer, y me fui al Ministerio de la Guerra, porque él era jefe del Gobierno y ministro de la Guerra. Yo vi allí que todo estaba normal, que nadie sabía nada, la gente...

3. Dimisión de Casares Quiroga

Voz al fondo.— ¿De la Guerra o de la Gobernación?

I. P.— De la Guerra, de la Guerra, Ministerio de la Guerra (aclara). Casares, sí, ministro de la Guerra y presidente... Los mismos cargos que tenía Azaña. Y pregunté por el ministro y dice... pues no ha venido todavía, pero puede esperar usted.

Y le esperé en su propio despacho.

Él había estado en Palacio a despachar con Azaña, que era el presidente de la República, y ya en Palacio el general Pozas, que lo supo por el comandante Naranjo, le había telefonado lo que había ocurrido. Y llegó este Casares Quiroga descompuesto, muy trémulo. y él creía que yo ignoraba la noticia. Y digo, le vengo yo a decir esto, y a ponerme a su disposición si hay que hacer algo.

[Casares]: — Sí, yo le pido a usted un favor...

[Indalecio Prieto]: Qué dirá...

[C.].— Que no lo diga usted a nadie, porque no lo sabemos más que Azaña, usted y yo y el general Pozas.

[I. P.].— Y digo: ¡Hombre! Pues no sea usted inocente, esto que ha pasado en Melilla es, sencillamente, una anticipación como ocurre en todas estas cosas, pero esto no es una cosa aislada; esto es una cosa de toda España.

[C.]: ¡Hombre! Que no, que ya verá usted, que yo me voy a dirigir a los gobernadores.

[I. P.]: Digo, perdone usted Casares, pero creo que está usted equivocado. Estamos en el comienzo de una sublevación general que quizá no haya sido conectada debidamente entre los conjurados, pero no cabe ninguna duda, no van a ser tan locos estos de Melilla que se vayan a sublevar sin tener ningún apoyo.

Y me instó a que yo no dijera nada. Claro, al cabo de...

(Continúa hablando Prieto con Casares, y le dice: ...) Digo: Yo creo, pues, lo contrario; que debe usted dirigirse por telégrafos ahora mismo a todos los gobernadores de las provincias previniéndoles y que ellos se dirijan a todas las organizaciones obreras y a los partidos políticos para que se apresten a defender la República. Pero él insistió en que no... Al cabo de... fueron transcurriendo las horas y recibiendo él noticias, y ya por la tarde de ese mismo día, él dimitió.

Entonces le encargó Azaña del Gobierno a Diego Martínez Barrio, y Diego Martínez Barrio tomó posesión por la noche. y de madrugada dimitió, porque había habido ya, había cundido la noticia en Madrid y había habido manifestaciones contra el propio Gobierno creyéndolo débil y etcétera, y a la mañana siguiente (esto era ya el día 18, claro, del mismo día 18), pues me llamó Azaña a Palacio, fue una serie de escenas lamentables; Ofreció el poder a dos o tres ministros que no lo quisieron aceptar y, al fin, lo aceptó él señor Giral. Y entonces, pues, yo fui a casa (me había pasado la noche en vela) a bañarme y a lavarme, y me fui yo a casa de Martínez Barrio, que vivía allí al final de la calle de Ayala, creo, para decirte,



bueno, mire usted, el Gobierno que se ha formado es un gobierno muy débil, yo creo que debemos estar al lado del Gobierno, asesorándole en la medida que pida nuestro asesoramiento. Pero aunque yo me di prisa, ya estaba él camino de Valencia, y en Valencia se quedó. Se quedó en el Club Náutico, Club de regatas.

Y nada ya, sucedió la sublevación, luego se pasó el día ese un poco incierto, de las tropas que se habían... hecho fuertes en el Cuartel de la Montaña con el general Fanjul, que fue fusilado por eso. Se venció eso... Lo vencieron, en realidad, los aviadores, disparando bombas sobre el Cuartel de la Montaña y ya se rindieron y todo lo demás ya son cachos de historia conocidos por todos.

I. P.— [Recuerda a don Miguel de Unamuno y habla de los espías.] Yo creo que éstos... Son espías de la policía,

Y don Miguel, que era muy receloso, dice: ..¡Hombre!, pues, sabe usted, por eso me acuerdo ahora por lo del cine. ¿Sabe usted que el otro día uno de ellos, Durán, estuvo tomando notas de mi discurso y cogió luego el tren para ir a Madrid y volvió dos días después?..

[Indalecio Prieto] Pues naturalmente a llevar el extracto del discurso de usted a la Dirección General de Seguridad, no cabe duda.

Dice: “¡Hombre! Pues me hace usted pensar.”

[Indalecio Prieto]: Pues no lo dude usted.

Este Durán era socialista, era también de Málaga. Era malagueño. Este Durán había vivido mucho tiempo en Londres, era médico —no creo que haya practicado nunca — cuando se hizo muy amigo de Araquistáin.

Y en la primera guerra Araquistáin organizó en España una especie de servicio de contraespionaje, ¿no?, a favor de Inglaterra. Luego este servicio se fundió con el francés.

Y primeramente tuvieron una oficina en la calle de Echegaray, casi esquina a la Carrera de San Jerónimo. Y este Durán vino de Londres a este servicio de contraespionaje inglés.

Y luego a mí me dio... e ingresó en el Partido Socialista, que pertenecía. Y entre otras cosas, pues, yo lo veía con mucha frecuencia en casa de Azaña.

Y yo le dije a Azaña: Pero bueno, este hombre ¿qué hace aquí?

[Azaña]: ..Pues nada, ahí viene..., a curiosear libros y cosas...

[Indalecio Prieto]: Pues mire usted, Azaña, a mí me da este hombre muy mala espina. Bueno.

Pues luego, unas memorias que ha publicado el general Mola, memorias concernientes a su paso por la Dirección General de Seguridad, él se jacta diciendo: “Pues el gobierno republicano, o los republicanos, no consiguieron descubrir mi servicio de espionaje, porque uno de los principales agentes que yo tenía le han dado un puesto en Marruecos.”

Y era este Durán, que había un cargo de no sé qué, del arrendatario de tabacos en Tánger. Y era este Durán.

Y luego, cuando la caída de Málaga (yo le explicaba a usted eso del ascenso y todo eso), pues este Baudilio San Martín, que fue el último militar que quedó en Málaga, y que yo le dije por teletipo que se retirara para que no lo fusilaran. Digo: venga usted a Valencia.

Y se presentó en mi despacho. Y venía con este Durán. Y luego yo le llamé aparte a él y le dije: ... Y este Durán ¿cómo viene con usted?



... Dice San Martín: “Sí, yo le conozco. Se ha juntado en Motril conmigo. Sabía que venía a hablar con usted y ha venido conmigo.”

[Indalecio Prieto]: Pues ándese usted con cuidado, que este hombre no es trigo limpio.

Claro, uno no quiere cometer algunas veces unas equivocaciones que pueden ser irremediables, ¿no? Pero después yo a éste en la..., después de la toma de Teruel lo encontré en el Cuartel General de Leopoldo Menéndez, que era... ha muerto ahora de cáncer este pobre... [Se interrumpe el relato, porque suena el teléfono.]

... Hombre, yo no, como le he conocido tanto en casa de Azaña, pues digo: Mire usted, mándele usted quitar ahora mismo..., qué pretexto, de aquí... Pues ahora Durán se está paseando por las calles de Madrid tranquilamente.

4. Opinión sobre Azaña

Rafael Supervía.— Mire, don Indalecio, yo siempre he querido preguntarle a usted, y lo va a hacer en sólo cinco minutos, como un dibujo rápido. ¿Qué impresión tiene usted de Azaña? ¿Qué clase de político y de hombre?

I. P. — ¿Se puede cortar?

R. S.— Bueno, sí...

I. P.— ¡Ah! Bueno, sí...

Voces.— Sí, sí.

I. P.— Pues mire usted, yo, Azaña, creo que era... Si yo estoy enemistado con la familia de Azaña es porque su señora me declaró la guerra santa. Era, es amiga de éstas, pero le ordenó a toda la familia que no me saludara nadie; porque yo hice un artículo necrológico que..., cuando murió Azaña, y ¡vamos!, yo me puse en lo justo cuando al menos expresé sinceramente mi opinión.

Azaña era un gran orador. Difícilmente nadie haya hablado públicamente el castellano más magnífico que él hablaba. Era un hombre elocuente y la elocuencia le hacía a uno olvidar, al que le oía, la fealdad de su rostro, porque era una fealdad como para retratarla. ¿no? Pero como político yo creo que es uno de los grandes responsables de la guerra. Por exceso de optimismo. Porque no creyó nunca en la guerra

Y esta convicción se la transmitió a Casares Quiroga, que lo hizo jefe del Gobierno para tener un doméstico a su servicio. Y Casares Quiroga no tenía más criterio que el de Azaña. Y como Azaña no creía en la guerra, Casares Quiroga no creyó tampoco en la guerra (ya les he contado a ustedes alguna anécdota) y, naturalmente, la guerra se les echó a los dos encima, sin darse cuenta. Cuando era una cosa de toda evidencia que la guerra estallaba. De manera que yo creo que hay en el campo de las izquierdas dos grandes responsables de la guerra, que son, uno, don Manuel Azaña, por lo que le digo a usted y, otro, don Francisco Largo Caballero, que creyó que iba a hacer la revolución bolchevique.

Y, naturalmente, pues, éste dificultó, Caballero, todas las soluciones de una verdadera coalición gobernante y, cómo no..., a mí..., me motejaron de que yo todo esto que decía de la guerra, que eran cuentos de miedo, lo llamaron. Lo hacía para justificar mi deseo de que se formara un Gobierno de coalición. Pero yo veía que el Gobierno republicano por sí, que era insuficiente, que era muy débil y, naturalmente, Azaña, además, pues quiso tener un Gobierno en su mano, por eso nombró a Casares Quiroga presidente del Consejo y ministro de la Guerra, nombró a Amos Salvador, sin ninguna tradición republicana, pero íntimo amigo de él,



porque Amos Salvador había sido diputado de la monarquía, era hijo de un ex ministro liberal también llamado don Amos Salvador.

R. S.— De Logroño.

I. P.— De Logroño. Hizo ministro a Enrique Ramos, nada más, porque fue su secretario en la presidencia con él. Hizo un Gobierno de tipo doméstico y, naturalmente, ninguno de éstos tenía autoridad para enfrentarse con Azaña, porque no tenían los suficientes bríos y porque le adoraban a Azaña hasta la idolatría. Azaña era un gran tribuno, un gran parlamentario, hacía los discursos maravillosos. Únicamente había algunos detalles estéticos feos, ya que una vez ponía las manos en jarra sobre las caderas; pero el castellano que hablaba don Manuel Azaña era maravilloso.

Ahora, yo creo que como político se equivocó, porque no creyó nunca en la guerra. Y al no creer, pues, no se pueden tomar precauciones contra la guerra. No se pueden tomar precauciones contra un peligro cuya existencia se niega. Y ésta fue la equivocación de Azaña. El creí que tenía el Ejército en la mano. Lo dijo alguna vez en el Congreso. Y él tenía el Ejército en la mano, y le tomaron el pelo. Franco..., todos. O sea, Mola, que es el verdadero organizador de la sublevación, porque Franco no se decide más que muy a última hora, ¿no? Pero a Mola le dan el Gobierno Militar de Pamplona, la única provincia donde hay población civil carlista dispuesta a sublevarse, la única provincia en toda España, y además a treinta o cuarenta kilómetros tiene la frontera, por si le sale mal, y por Burguete se pasa a Francia. Naturalmente, éste organizó impunemente la sublevación, la organizó Mola en Pamplona contando con el concurso de todo el Partido Carlista, que es el único, en... En Navarra la represión ha sido tan feroz que, no habiendo podido levantarse nadie en defensa de la República, absolutamente nadie, han fusilado aproximadamente a todos los varones que el 16 de febrero votaron por el Frente Popular en aquella provincia.⁵

⁵ Aquí se interrumpe la cinta. El añadido corresponde a un recato similar sobre Navarra en el capítulo “Los orígenes de la sublevación franquista”, de *Convulsiones de España*, del mismo Indalecio Prieto (1967), Tomo I, México, p. 170.

SOBRE 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

E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Website:* www.ucm.es/info/unisci
Phone: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

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

DEPUTY DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO <i>Department of General Economics, San Pablo- CEU 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 and Economic Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@seksmail.com
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Ministry of the Interior, Spain</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	belen.lara@wanadoo.es
Ms. María Luisa LOREDO <i>Department of Political Affairs, United Nations Secretariat</i>	Post-Conflict, Peace Building	loredo@un.org
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

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Mr. Antonio ALONSO MARCOS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Central Asia	antonio.alonso.marcos@gmail.com
Ms. Pilar BALET ROBINSON <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Turkey	pilarbr@hotmail.com
Ms. Almudena CARAMANZANA SANTOS <i>Consultant</i>	Mediterranean	almcsan@cepade.es
Mr. Alejandro DIZ RODRÍGUEZ <i>EuropeAid Cooperation Office, European Commission</i>	Mediterranean	alejandro.diz-rodriguez@cec.eu.int
Ms. Laura FERNÁNDEZ BERMEJO <i>“General Gutiérrez Mellado” Institute, UNED University, Madrid</i>	Turkey	cyber_fb8@hotmail.com
Mr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Russian Federation, Energy	javier.morales@cps.ucm.es
Ms. Sara NSO <i>Journalist</i>	Africa	saranso@yahoo.es
Mr. Alberto PRIEGO MORENO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Ms. Julia PULIDO GRAGERA <i>Member, Chair in Intelligence and Democratic Systems, Rey Juan Carlos University, Madrid</i>	Intelligence	julpul@hotmail.com
Ms. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Conflict Prevention	xiraxirae@yahoo.com
Lt. Manuel VÁZQUEZ MUÑOZ <i>Ministry of Defense, Spain</i>	European Security	mvazmu@terra.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 recensiones 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/UNISCI-Revista.htm. 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

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.

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

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.¹ 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/UNISCI-Review.htm. 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.

¹ If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.

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.

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