

# Quaderni

di Scienze Politiche

ISSN: 2532-5302  
ISSN edizione online: 2532-5310



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



23  
2023

# Quaderni

di Scienze Politiche

23

---

2023

Anno XIII - 23/2023

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis (Università Cattolica del Sacro Cuore)

COMITATO EDITORIALE

Mireno Berrettini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Francesco Bonini ( Rettore Libera Università Maria Santissima Assunta, Roma), Barbara Lilla Boschetti (Università Cattolica del Sacro Cuore), Giuliano Caroli (Università Cusano, Roma), Rosa Caroli (Università Cà Foscari, Venezia), AntonGiulio de' Robertis (Università degli Studi di Bari Aldo Moro), Alessandro Duce (Università di Parma), Massimiliano Guderzo (Università di Siena), Umberto Morelli (Università di Torino) †, Giuseppe Parlato (Università Studi Internazionali di Roma), Luca Ratti (Università Roma Tre), Carola Ricci (Università di Pavia), Gianluigi Rossi (Sapienza Università di Roma), Ferdinando Sanfelice di Monteforte (Università di Trieste), Andrea Santini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Andrea Ungari (Università degli Studi Guglielmo Marconi, Roma)

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Paolo Colombo (Università Cattolica del Sacro Cuore), Jason Davidson (Università Mary Washington), Alan P. Dobson (Swansea University) †, Oreste Foppiani (Webster University, Ginevra), Michael Germann (Martin Luther Universität, Halle-Wittenberg), David G. Haglund (Queen's University, Kingston), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry, Montpellier 3) †, Bahgat Korany (American University of Cairo), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Richard Overy (Università di Exeter), Damiano Palano (Università Cattolica del Sacro Cuore), Vittorio Emanuele Parsi (Università Cattolica del Sacro Cuore), Riccardo Redaelli (Università Cattolica del Sacro Cuore), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università Cà Foscari, Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e Accademico di Francia, Parigi-Roma), Georges-Henri Soutou (Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Parigi), Krzysztof Strzałka (Ambasciatore e Docente Università Jagellonica di Cracovia), Stanislav L. Tkachenko (Università di San Pietroburgo), Mark Webber (Università di Birmingham)

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani (Università Cattolica del Sacro Cuore)

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet <http://www.quaderniscienzepolitiche.it>

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri); tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2023 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: [editoriale.dsu@educatt.it](mailto:editoriale.dsu@educatt.it) (*produzione*); [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (*distribuzione*)

web: [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri)

ISBN edizione cartacea: 979-12-5535-133-7

ISBN edizione digitale: 979-12-5535-134-4

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

# Indice

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La Santa Sede e gli “imperi” .....	11
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La Santa Sede e le relazioni internazionali. La sfida della imparzialità .....	27
di BERNARD ARDURA	
Diplomazia, religione, storia: esperienze a confronto .....	49
di JAN TOMBIŃSKI	
Postilla .....	75
di LUCA IORI, MARIO TESINI	
Joint Panel Rearmaments and Disarmaments after the two World Wars in the XX Century .....	77
di MASSIMO DE LEONARDIS	
The rising challenge in the Asia-Pacific, Britain and Imperial defence in the age of the Ten-Year Rule (1919-1932) .....	81
di DAVIDE BORSANI	
Between disarmament and rearmament. Austria’s Armed Forces and Security Policy 1918-1938 .....	99
di MARIO CHRISTIAN ORTNER	
Gli Autori .....	129



# Introduzione

di MASSIMO DE LEONARDIS

Questo numero 23 dei *Quaderni di Scienze Politiche* si caratterizza per l'impostazione internazionalistica di tutti i suoi articoli, dedicati alla diplomazia e alla politica internazionale.

I primi due articoli riproducono i testi di due relazioni presentate alla giornata di studi *MAGNA EUROPA cattolica e Occidente atlantico. Convegno di studi in onore del Prof. Massimo de Leonardis*, svoltasi all'Università Cattolica del Sacro Cuore il 14 marzo 2023.

Nel primo di essi, nel contesto generale degli atteggiamenti della diplomazia pontificia verso le Potenze egemoniche, chi scrive considera in particolare i rapporti tra la Santa Sede e i due "imperi" che hanno dominato una larga parte del mondo negli ultimi due secoli: l'Impero britannico e gli Stati Uniti d'America. I precedenti egemoni, il Sacro Romano Impero e i Regni di Spagna e di Francia, condividevano con il Papato la comune identità cattolica e la latinità. Al contrario il contemporaneo Occidente Anglo-Sassone affonda le sue radici nel protestantesimo. Presentando alcuni risultati preliminari delle ricerche che ha attualmente in corso, l'Autore esamina in particolare le relazioni diplomatiche tra la Santa Sede e il Regno Unito dal 1815 al 1982, nonché l'atteggiamento del Vaticano durante la Guerra Fredda, osservando che il Papato, in nome dell'anti-comunismo, fiancheggiò l'Occidente atlantico, ma non vi si identificò.

Nel secondo articolo, il Presidente del Pontificio Comitato di Scienze Storiche, Bernard Ardura, delinea le caratteristiche della diplomazia pontificia in età contemporanea. La diplomazia è al servizio del governo dello Stato e ne persegue i fini: è puro metodo che non guarda ai valori. Tuttavia quella della Santa Sede è davvero differente dalle altre diplomazie, già per il fatto stesso di essere diplomazia di Stato e diplomazia di Chiesa. Quella pontificia è «una "diplomazia dei valori" e non una "diplomazia strumentale"». Anche se essa è uno strumento per lo sviluppo di una piena ed autentica libertà della Chiesa e degli uomini». Scopo preminente della Santa Sede è il perseguimento della pace, concepita non meramente

come assenza di conflitti ed equilibrio di potenza, ma come un giusto ordine internazionale basato sul diritto, la verità e la giustizia. Per favorire il dialogo tra gli attori internazionali, la Santa Sede deve essere imparziale. L'articolo descrive tre situazioni nelle quali tale imparzialità fu messa alla prova: nel 1805 Papa Pio VII dovette resistere alle pretese di Napoleone I di arruolare lo Stato Pontificio tra i suoi alleati; durante la Prima Guerra Mondiale Benedetto XV, che descrisse tale conflitto come «il suicidio dell'Europa civile», cercò invano di promuovere una pace di compromesso, attirandosi le accuse dei belligeranti; infine si delinea l'atteggiamento dei Papi durante la Seconda Guerra Mondiale e la Guerra Fredda.

Personalità estranee al Cattolicesimo riconobbero l'importanza del ruolo della Santa Sede. Ardura cita il socialista Léon Blum, che nel 1945 scriveva: «Sarei portato qui dalla logica del ragionamento come dall'associazione di idee, a considerare, all'interno del corpo internazionale, l'opportunità di un'altra presenza. Penso alla Corte di Roma, alla Santa Sede Apostolica. [...] L'influsso pontificio è sempre stato esercitato ed è tuttora esercitato in favore di una pace organica fondata sulla giustizia, sull'uguaglianza dei popoli e degli uomini, sulla santità dei contratti [...] La pace è necessaria alla Chiesa, e non è meno certo che il concorso della Chiesa sarebbe infinitamente vantaggioso per l'opera di organizzazione pacifica».

Chi scrive, ha ritrovato un dispaccio diplomatico del ministro plenipotenziario del Regno Unito presso la Santa Sede che nel 1939, dopo l'elezione al soglio pontificio di Pio XII, scriveva: «È concepibile che il Papato possa arrivare ad offrire quella imparziale corte d'appello che la Lega delle Nazioni non è riuscita a fornire perché non è mai stata in grado di raggiungere un'ispirazione e un'autorità soprannaturali? Al momento questa sembrerebbe un'evidente assurdità, ma in un mondo che sembra tendere sempre più verso guide individuali a carattere nazionale dovrebbe esservi posto per un'autorità morale a livello internazionale impersonata da un singolo individuo, anche se quell'individuo fosse il capo della Chiesa di Roma»<sup>1</sup>.

Di fatto, la politica di potenza degli Stati raramente ha operato tenendo conto delle considerazioni di Blum e Osborne.

---

<sup>1</sup> Francis D'Arcy Godolphin Osborne a Lord Halifax [Ministro degli Esteri], 9 marzo 1939, in The National Archives-London, FO 371/23789. Osborne era anglicano.

Il terzo articolo riproduce il testo, opportunamente rivisto, della *lectio* che l'Ambasciatore polacco Jan Tombiński, storico di formazione, ha tenuto all'Università di Parma il 5 dicembre 2022. Il diplomatico, basandosi anche sulle sue esperienze professionali, come Ambasciatore della Repubblica di Polonia e in un caso come Rappresentante dell'Unione Europea, in quattro Paesi, Cecoslovacchia e Repubblica Ceca, Bosnia-Erzegovina, Francia e Ucraina, formula importanti e stimolanti osservazioni sulla necessità, per svolgere al meglio la propria missione, di conoscere a fondo la storia. In particolare, la storia religiosa delle popolazioni offre spesso una chiave interpretativa ed un criterio utile per programmare il proprio lavoro e prevenire i conflitti. Tra l'altro, l'articolo offre una precisa testimonianza sui lavori preparatori della cosiddetta "Costituzione europea". Scrive l'Autore: «Partecipai anch'io a molti dibattiti pubblici su questo tema e cercai di perorare la causa del legittimo richiamo alle radici cristiane dell'Europa nel testo della costituzione. La stessa formulazione originaria – "patrimonio spirituale e religioso" – era talmente generica che poteva essere riferita a qualsiasi regione del mondo, e non descriveva adeguatamente la specificità storica dell'Europa. Dopo una discussione televisiva, un ex Ministro, grande sostenitore dell'integrazione europea, mi chiese un incontro urgente. Mi fece una sola richiesta, ma abbastanza categorica: che smettessi di criticare il testo concordato dalla Convenzione, poiché era il massimo che si poteva negoziare tra il Presidente francese e la Massoneria». Segue una postilla in merito alla *lectio* del Prof. Mario Tesini e del Dr. Luca Iori.

La seconda parte di questo fascicolo trae spunto dalla tavola rotonda sul tema *Rearmaments and Disarmaments after the two World Wars in the XX Century*, organizzata congiuntamente dalla Commissione di Storia delle Relazioni Internazionali e dalla Commissione Internazionale di Storia Militare al XXIII *International Congress of Historical Sciences* tenuto a Poznań alla fine di agosto 2022.

Come osserva chi scrive introducendo la tavola rotonda, «L'idea di limitare o perfino ridurre la consistenza numerica degli eserciti e delle marine e il livello degli armamenti acquisì consistenza solo nel XX secolo, a partire dal primo dopoguerra. In precedenza, dopo le guerre, la parte sconfitta era soggetta a varie sanzioni, ma queste

non includevano il disarmo. Ad esempio, il secondo Trattato di pace di Parigi del 20 novembre 1815, con l'annessa Convenzione sulla linea militare, ponendo fine a più di un ventennio di guerre scatenate dalla Francia rivoluzionaria e napoleonica, impose alla Potenza sconfitta modeste perdite territoriali, come sempre un'indennità di guerra, ed un corpo di occupazione, pagato dai francesi stessi, per un massimo di cinque anni, ma non fissò alcun limite all'Esercito ed alla Marina della restaurata monarchia borbonica».

Considerando gli anni 1919-1932, Davide Borsani illustra i problemi strategici del Regno Unito come Potenza imperiale in Estremo Oriente. La necessità dell'austerità economica a seguito della Grande Guerra indusse il governo britannico di David Lloyd George a introdurre nel 1919 la cosiddetta *Ten-Year Rule*, secondo la quale i bilanci della difesa si basavano sul presupposto che nei dieci anni successivi non vi sarebbe stato alcun conflitto di grandi proporzioni. La regola fu rinnovata ogni anno fino al 1932 (dal 1928 il rinnovo fu reso automatico). Winston Churchill fu il promotore della regola e del suo consolidamento. Nello specifico, il governo britannico considerava che il pericolo di azioni aggressive del Giappone contro i territori dell'Impero in Asia e nel Pacifico non fosse reale nel medio termine. D'altro canto, per iniziativa dell'Ammiragliato, il Gabinetto riteneva che nel lungo termine l'egemonia della *Royal Navy* nel teatro andasse preservata. In questo contesto, Londra informò i Dominions (Australia e Nuova Zelanda) di voler costruire una nuova base navale a Singapore, chiedendo il loro contributo finanziario. All'inizio degli anni '30, l'espansionismo giapponese indusse l'Ammiragliato a chiedere la sospensione della *Ten-Year Rule*. La base di Singapore fu completata nel 1938; i contributi finanziari dai Paesi dell'Impero ammontarono al 25% della spesa totale. Come è noto, Singapore sarà conquistata dal Giappone nel febbraio 1942, con un attacco dalla parte di terra, dove le difese erano carenti. Fu probabilmente la maggiore sconfitta mai subita dalla Gran Bretagna, gravida di importanti conseguenze per il futuro dell'Impero in Estremo Oriente.

Mario Christian Ortner esamina le complesse vicende del tentativo della piccola repubblica dell'Austria tedesca, emersa dalla dissoluzione dell'Impero asburgico, di dotarsi, nel rispetto delle limitazioni imposte dal Trattato di pace di Saint-Germain-en-Laye,

di forze militari in grado di difenderne gli incerti confini. Una provvisoria *Volkswehr* avrebbe dovuto fornire la soluzione temporanea in attesa della costituzione di un nuovo Esercito regolare. Si voleva rompere la continuità con il vecchio Esercito imperiale, ma non si poteva fare a meno dei combattenti addestrati. Il Trattato di pace consentiva un Esercito di professionisti con una forza massima di 30mila uomini, raggiunta solo nel 1935, con rilevanti restrizioni alla quantità ed alla qualità degli armamenti. Il 1° aprile 1936 fu ripristinata la leva obbligatoria. Il Capo di Stato Maggiore cercò di accrescere la capacità difensiva delle Forze Armate, ma il governo respinse il progetto di un consistente riarmo.

Nel 1938 in occasione dell'invasione delle Forze Armate tedesche e del conseguente *Anschluss* le forze militari austriache rimasero inattive. La classe politica austriaca, per garantire l'indipendenza e la sovranità dello Stato, non aveva fatto leva sull'Esercito, lesinandogli le risorse, e aveva invece puntato su dichiarazioni di garanzia da parte di Potenze straniere che si dimostrarono prive di valore.

Come sempre, rinnovo un sentito ringraziamento al Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Prof. Damiano Palano, per il suo convinto e fattivo sostegno ai *Quaderni*, la cui pubblicazione iniziò nel 2011, durante il secondo mandato di chi scrive alla guida del Dipartimento.



# La Santa Sede e gli “imperi”<sup>1</sup>

di MASSIMO DE LEONARDIS

**Abstract:** *In the general context of Papal diplomacy's attitudes towards hegemonic powers, the article considers in particular the relations between the Holy See and the two “empires” which dominated a large part of the world in the last two centuries: The British Empire and the United States of America. Previous hegemons, the Holy Roman Empire, the Kingdoms of France and Spain, shared with the Papacy the common ground of Catholicism and Latinity. On the contrary, the contemporary Anglo-Saxon West is rooted in a Protestant identity. The author presents some preliminary results of his current researches, concerning the Vatican and the Cold War and the diplomatic relations between the Holy See and the United Kingdom from 1815 to 1982.*

## Due filoni di ricerca

Esprimo innanzi tutto il mio vivo ringraziamento alle autorità accademiche che hanno portato personalmente o inviato il loro saluto a questa giornata di studi: il Magnifico Rettore, il Preside della Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, il Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, al quale sono particolarmente legato, avendolo diretto per 12 anni.

Non paghi di avere promosso un volume di Studi in mio onore<sup>2</sup>, i miei allievi hanno voluto organizzare anche questa giornata. Non so se merito tutto questo, ma certo mi fa piacere e sono loro profondamente grato. Come diceva il Generale de Gaulle gli onori non si sollecitano, ma non si rifiutano. Sono un cultore della tradizione in tutti i campi, a cominciare da quello ecclesiale. Il fatto che io sia ritenuto degno di una delle più consolidate tradizioni del

---

<sup>1</sup> Si pubblica, corredandolo di note limitate allo stretto indispensabile, il testo dell'intervento pronunciato il 14 marzo 2023 alla giornata di studi *MAGNA EUROPA cattolica e Occidente atlantico. Convegno di studi in onore del Prof. Massimo de Leonardis*, presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

<sup>2</sup> M. Berrettini-D. Borsani-U. Castagnino Berlinghieri-G. Pastori (a cura di), *Storia e politica internazionale. Studi in onore di Massimo de Leonardis*, Firenze, 2022.

mondo accademico per i docenti che escono dai ruoli mi rassicura di non aver demeritato. Al ricordo degli allievi che hanno intrapreso la carriera accademica vorrei aggiungere quello delle molte decine che servono lo Stato nel corpo diplomatico ed hanno seguito le mie lezioni qui e/o all'Istituto di Studi Politici Internazionali, dove iniziai a impartirle più di quarant'anni fa.

Affinché la giornata non si riducesse ad una celebrazione, si è pensato di affrontare i due principali filoni di ricerca da me perseguiti: la storia delle relazioni internazionali della Santa Sede e la storia dell'Atlantismo. Seguendo le orme del mio Maestro, Ottavio Barié, nell'ambito della disciplina non ho infatti confinato la mia attenzione ad un periodo e ad un tema, ma, come era ritenuto necessario un tempo per “andare in cattedra”, ho indagato secoli e ambiti diversi. Non per eclettismo, forse per curiosità intellettuale, ma soprattutto seguendo un percorso il più possibile coerente, dal mio primo volume del 1980 *L'Inghilterra e la Questione Romana 1859-1870* a quello che sto ultimando, *Le relazioni diplomatiche tra la Santa Sede e il Regno Unito in età contemporanea 1815-1982*<sup>3</sup>.

### La diplomazia pontificia

Feluche, pastorali e sciabole. Ossia diplomatici, prelati e militari sono stati i protagonisti delle mie opere. Non parlerò qui del rapporto tra Chiesa e militari né della dottrina della guerra giusta, temi sui quali ho scritto e continuerò a scrivere<sup>4</sup>; mi soffermo invece sull'attività diplomatica della Santa Sede.

A prima vista “fede” e “diplomazia”<sup>5</sup> sembrerebbero richiedere comportamenti diversi: la prima richiama certezze assolute e fermezza di atteggiamenti, la seconda necessita invece l'esercizio di uno “scetticismo tollerante” e duttilità. In realtà quella pontificia, come tutte le diplomazie, ha sempre praticato la *Realpolitik* per perseguire gli interessi della Sede Apostolica. La diplomazia

<sup>3</sup> La pubblicazione è prevista nel 2023 nella collana del Pontificio Comitato di Scienze Storiche presso la Libreria Editrice Vaticana.

<sup>4</sup> Cfr., ad esempio, M. de Leonardis, *Ultima ratio regum. Forza militare e relazioni internazionali*, Milano, 2017<sup>2</sup>, parte terza, *La Chiesa, i militari e la guerra*.

<sup>5</sup> Sul tema cfr. M. de Leonardis (a cura di), *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, Milano, 2014.

pontificia è la più antica del mondo ed ha operato *ad majorem Dei gloriam*, promuovendo la diffusione del Cattolicesimo, la difesa e lo sviluppo delle Chiese particolari e la tutela dei fedeli in tutto il mondo, in conformità a principi immutabili, che hanno dovuto però confrontarsi con i diversi sistemi internazionali del momento: dalla *Respublica Christiana* medievale all'Europa degli Stati sovrani fondata sull'equilibrio di potenza, dall'avvento delle ideologie e dei totalitarismi al confronto bipolare della Guerra Fredda e alla situazione confusa susseguente alla sua fine.

Il canone 362 del vigente Codice di diritto canonico recita: «Il Romano Pontefice ha il diritto nativo e indipendente di nominare e inviare suoi Legati sia presso le Chiese particolari nelle diverse nazioni o regioni, sia presso gli Stati e le Autorità pubbliche»<sup>6</sup>. Già il Sinodo di Sardica (l'odierna Sofia), intorno al 343 stabilì il diritto di legazione del Pontefice. La diplomazia pontificia è quindi la più antica del mondo e vanta diversi primati<sup>7</sup>. Ad essa si deve una delle prime figure di diplomatico permanente: dalla metà del V secolo fino alla prima metà dell'VIII, il Papa tenne infatti presso l'Imperatore Romano d'Oriente uno o più inviati stabili, denominati apocrisari. Nel secolo XIII il Beato Papa Gregorio X scrivendo a Carlo d'Angiò, Re di Sicilia e di Napoli, teorizzò formalmente il principio dell'immunità diplomatica: «*Ius gentium exigit ut legati cuiuslibet gentis securitate gaudeant, etiam, apud hostes*». La Pontificia accademia ecclesiastica, fondata da Papa Clemente XI nel 1701 come Pontificia Accademia dei Nobili Ecclesiastici per la formazione dei sacerdoti destinati al servizio diplomatico della Sede Apostolica, è la più antica istituzione di questo tipo, rimasta da allora ininterrottamente in funzione.

Nel Medioevo la diplomazia pontificia operava per un ordine internazionale, la *Respublica Christiana*, espressione del concetto di un'Europa il cui principio unificatore era il Cattolicesimo e le cui massime espressioni istituzionali erano il Papa e il Sacro Romano Imperatore, che avrebbero dovuto procedere concordi per il bene spirituale e materiale dei loro fedeli e sudditi. Si trattava

---

<sup>6</sup> [http://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/ita/documents/cic\\_libroII\\_362-367\\_it.html#CAPITOLO\\_V](http://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/ita/documents/cic_libroII_362-367_it.html#CAPITOLO_V).

<sup>7</sup> Sul tema cfr. M. de Leonardis, *Storia dei Trattati e Politica internazionale. Fonti, metodologia, nascita ed evoluzione della diplomazia permanente*, Milano, 2021<sup>3</sup>, pp. 76-78.

naturalmente di un modello ideale, la cui realizzazione non fu pienamente consentita dalla politica di potenza, come dimostrano le contese tra Papi, Imperatori, Re e Principi nel Medioevo. Allo stesso tempo la diplomazia pontificia doveva garantire la sicurezza degli Stati del Papa.

L'espressione *Christianitas* rappresentava già un'attenuazione del modello di *Respublica Christiana*, esprimendo il concetto di una società europea fondata ancora sul Cristianesimo, ma non più istituzionalmente strutturata. L'umanesimo minava i fondamenti della *Christianitas* e la riforma protestante provocò la frattura dell'Europa con le guerre di religione. Il Re d'Inghilterra Enrico VIII, proclamandosi nel 1533 capo della chiesa scismatica anglicana, aveva dichiarato solennemente: «Questo Regno d'Inghilterra è un Impero», a significare la rivendicazione di una piena sovranità che non riconosceva più la superiore autorità del Papa.

La religione non era più considerata un fattore unificante dell'Europa, ma un elemento di divisione, da rimuovere dalle valutazioni politico-diplomatiche. «*Silete teologi in munere alieno*», aveva esclamato nel 1585 Alberico Gentili, giureconsulto italiano emigrato in Inghilterra per sospetto protestantesimo. Scrive Gaston Zeller: «Salvo che per i rapporti con l'Islam, la Cristianità non è più che una parola. Contano ormai soltanto gli Stati, molteplici e diversi, tra i quali si divide la società cristiana». Anche di fronte all'Islam però la Francia, che era stata in prima fila nelle Crociate, ora faceva prevalere la politica di potenza e stringeva accordi con l'Impero ottomano in funzione anti-asburgica, mentre in un'occasione i governanti della Serenissima, che pure fu *magna pars* della coalizione di Lepanto, guidata da S. Pio V, rimproverati di fare talora tregue col Sultano risposero «siamo Veneziani, poi Christiani»<sup>8</sup>.

Pressoché contemporaneamente alla fine della *Respublica Christiana* cominciava *The Rise of the West*<sup>9</sup>. Mentre iniziava la decadenza degli Imperi asiatici, il progresso della civiltà occidentale in tutti i campi e la sua espansione oltremare portarono l'Europa a dominare il mondo, al culmine dell'imperialismo coloniale. Alla

<sup>8</sup> G. Zeller, *L'età moderna. Da Colombo a Cromwell*, vol. II della *Storia politica del mondo*, diretta da P. Renouvin, tr. it., Roma, 1976 pp. 3 e 5.

<sup>9</sup> W. H. McNeill, *The Rise of the West. A History of the Human Community*, Chicago, 1963.

vigilia della prima guerra mondiale l'Europa era la "proud tower", all'apogeo del potere mondiale: controllava il 60% dei territori, il 65% degli abitanti, il 57% della produzione di acciaio, il 57% del commercio.

All'inizio dell'Età moderna, l'Occidente aveva una forte componente cattolica: l'Impero spagnolo sul quale "non tramontava mai il sole", quello portoghese, il Canada francofono, ossia quella che è stata definita la *Magna Europa*<sup>10</sup>. In Età contemporanea ha predominato invece il mondo anglosassone protestante, all'interno del quale, al volgere del XX secolo vi erano tutte le premesse perché lo Zio Sam raccogliesse l'eredità di John Bull, per usare il titolo di un bel volume di Donald Cameron Watt<sup>11</sup>, ossia l'egemonia degli Stati Uniti sostituisse l'Impero britannico. Il «suicidio dell'Europa civile», come Benedetto XV definì la Grande Guerra<sup>12</sup>, favorito dalla politica americana, segnò definitivamente tale passaggio, ritardato di un ventennio nella sua piena realizzazione.

Durante i secoli dell'Età moderna e contemporanea i Papi si confrontarono con successive Potenze egemoni a livello europeo (ma, in alcuni casi, come ho detto, con proiezione mondiale). Se dopo la pace di Vestfalia perdeva coesione il Sacro Romano Impero, si manifestarono prima e dopo i rischi di monarchie egemoniche, la Spagna e poi la Francia di Luigi XIV. Con tutte queste Potenze, la Santa Sede, difendendo la *Libertas Ecclesiae*, ebbe talvolta contrasti. Quanto meno, il territorio degli Stati Pontifici, dopo il sacco di Roma del 1527 da parte dei lanzichenecchi protestanti sfuggiti al controllo dell'Imperatore Carlo V non fu più attaccato fino al termine del secolo XVIII. Con le monarchie "egemoniche" del continente europeo la Santa Sede condivideva comunque il Cattolicesimo e la latinità, legami inesistenti con gli imperi anglosassoni dei secoli XIX e XX.

---

<sup>10</sup> G. Cantoni-F. Pappalardo, *Magna Europa. L'Europa fuori dall'Europa*, Crotone, 2007<sup>2</sup>.

<sup>11</sup> D. C. Watt, *Succeeding John Bull: America in Britain's Place, 1900-1975*, Cambridge, 1984.

<sup>12</sup> Lettere *Al tremendo conflitto* e *Il 27 aprile*, e Esortazione apostolica *Dès les début* del 1° agosto 1917, in *Insegnamenti pontifici*, a cura dei Monaci di Solesmes, vol. V, *La pace internazionale*, parte prima, *La guerra moderna*, Roma, 1958, pp. 124-25, 129, 131-35.

## La Santa Sede e l'Occidente anglo-sassone

Si pensi, simbolicamente, alle relazioni diplomatiche formali. Nel 1559 Elisabetta I le aveva rotte con Roma; per secoli vi fu «una curiosa storia di sotterfugi e scappatoie»<sup>13</sup> per mantenere comunque i contatti, auspicati dalla Santa Sede e percepiti progressivamente sempre più necessari da Londra, perché se il Regno Unito aveva come Stato un'identità protestante, nell'Impero molti erano i cattolici, per non parlare dell'Irlanda. Con la Grande Guerra il governo britannico si rese conto della necessità di avere un rappresentante ufficiale a Roma. Nel 1914 fu quindi inviata presso la Santa Sede una “missione”, che divenne Legazione permanente nel 1926<sup>14</sup>. Bisognò però attendere fino al 1982 perché le relazioni diventassero bilaterali e al massimo livello, un Ambasciatore britannico presso la Santa Sede e un Nunzio Apostolico a Londra.

Con motivazioni infondate e pretestuose, non infrequenti nella storia della politica estera americana, nel 1867 Washington ritirò il suo rappresentante diplomatico nella Roma papale. A partire dal 1939 i Presidenti americani, ma non tutti<sup>15</sup>, inviarono presso la Santa Sede loro rappresentanti personali e solo nel 1984 furono stabilite relazioni diplomatiche al massimo livello.

Un colto giornalista ha intitolato una sua storia dei rapporti tra Washington e la Santa Sede “Imperi paralleli”<sup>16</sup>, definizione che a mio giudizio è ancora più appropriata per descrivere le relazioni tra la Santa Sede e Londra. Nel 1996 Giorgio Rumi scriveva «Resta in piedi [...] il solo Impero americano e, accanto, si erge la Chiesa di Roma come unica organizzazione del possibile diverso»<sup>17</sup>. A distanza di quasi trent'anni gli Stati Uniti e soprattutto la Chiesa

<sup>13</sup>H. A. Smith, *Diplomatic Relations with the Holy See 1915-1930*, “The Law Quarterly Review”, vol. XLVIII, p. 375.

<sup>14</sup>Cfr. M. de Leonardis, *Le relazioni anglo-vaticane durante la prima guerra mondiale: l'imparzialità di Benedetto XV e la sua nota dell'agosto 1917*, in G. Rumi (a cura di), *Benedetto XV e la pace. 1918*, Brescia, 1990, pp. 171-211.

<sup>15</sup>Fecero eccezione Dwight D. Eisenhower, il cattolico John. F. Kennedy e Lyndon B. Johnson.

<sup>16</sup>M. Franco, *Imperi paralleli. Vaticano e Stati Uniti: oltre due secoli di alleanza e conflitto*, Milano, 2016; la prima edizione, con sottotitolo leggermente diverso, apparve nel 2005.

<sup>17</sup>Cit. in Aa. Vv., *Giorgio Rumi e il “nomadismo eclettico”. Il magistero dello storico nelle testimonianze di studiosi e amici*, Roma, 2022, p. 377.

cattolica non appaiono così saldi come allora, ma il paragone conserva una sua validità.

La Guerra Fredda fu il periodo di maggiore contatto e collaborazione tra i due "imperi" a vocazione mondiale, Chiesa cattolica e Stati Uniti. La Santa Sede fiancheggiò l'Occidente ma fu ben lungi dall'identificarsi con esso. Pio XII fu definito per scherno "cappellano dell'Occidente", ma l'appellativo è del tutto inappropriato. A quell'epoca, tra i titoli del Sommo Pontefice figurava ancora quello di "Patriarca dell'Occidente". Apparso nel 450 in una lettera a Papa Leone I Magno, fu usato frequentemente nei secoli XVI e XVII; nel 1863 fu incluso per la prima volta nell'Annuario Pontificio dal quale fu espunto a partire dall'edizione del 2006, la prima del pontificato di Benedetto XVI.

Motivando tale abolizione, il comunicato del pontificio Dicastero per la promozione dell'unità dei Cristiani<sup>18</sup> dichiarava: «Attualmente il significato del termine "Occidente" richiama un contesto culturale che non si riferisce soltanto all'Europa Occidentale, ma si estende dagli Stati Uniti d'America fino all'Australia e alla Nuova Zelanda, differenziandosi così da altri contesti culturali» e che «La rinuncia a detto titolo vuole esprimere un realismo storico e teologico e, allo stesso tempo, essere la rinuncia ad una pretesa, rinuncia che potrebbe essere di giovamento al dialogo ecumenico». Non mi pare che la motivazione ecumenica regga; ad esempio le chiese ortodosse non obiettarono mai a tale titolo, interpretandolo in maniera riduttiva. Assai valida è invece la motivazione realistica ed è significativo che la decisione fosse presa da un Papa come Benedetto XVI, che, al pari del suo predecessore, avrebbe lottato invano per ribaltare o almeno fermare il processo di secolarizzazione che devasta l'Occidente e in particolare l'Europa Occidentale.

Recentemente un documento dell'Osservatorio Internazionale Cardinale Van Thuân sulla Dottrina Sociale della Chiesa<sup>19</sup> osserva

---

<sup>18</sup> Comunicato circa la soppressione del titolo "Patriarca d'occidente" ne l'Annuario Pontificio <http://www.christianunity.va/content/unitacristiani/it/documenti/altri-testi/comunicato-circa-la-soppressione-del-titolo--patriarca-doccident.html>.

<sup>19</sup> *Sul significato di Occidente. Prendendo spunto dalla crisi ucraina*, 20 aprile 2022, <https://vanthuanobservatory.com/2022/04/20/sul-significato-di-occidente-prendendo-spunto-dalla-crisi-ucraina/>.

che «Cristianità, Europa ed Occidente sono concetti potenzialmente sovrapponibili. Il significato essenziale e non geografico di Occidente è la civiltà cristiana nata dall'incontro tra la classicità greco-romana e il Vangelo». «Chi oggi parla di Occidente – continua il documento – fa tuttavia riferimento a Paesi in massima parte protestanti almeno nella loro autocoscienza storica, anche se ormai atei nella realtà delle proprie élites, dei propri sistemi di potere e della propria cultura dominante», deducendo che «Se l'Occidente è la civiltà cristiana e il protestantesimo rende impossibile la civiltà cristiana, sarà necessario concludere che il protestantesimo non è Occidente e, anzi, è anti-Occidente».

Durante la Guerra Fredda, l'Occidente aveva la sua pietra angolare nella *Special Relationship* anglo-americana. Avviando il processo che avrebbe portato alla firma del Patto Atlantico, il Ministro degli Esteri britannico Ernest Bevin parlò della necessità di «creare un qualche sistema democratico occidentale comprendente gli americani, noi stessi, Francia, Italia, ecc. e ovviamente i *Dominions*. Questa non sarebbe un'alleanza formale, ma un'intesa sostenuta da potenza, denaro e azione risoluta. Sarebbe una specie di federazione spirituale dell'occidente»<sup>20</sup>. L'Alleanza Atlantica fu qualcosa di più specifico e di carattere militare, comunque uno dei principali negoziatori del Patto, il canadese Escott Reid, lo definisce il prodotto della elaborazione di un *inner group* anglo-americano-canadese con un *background* politico e culturale quasi esclusivamente *wasp* (*white anglo-saxon protestant*)<sup>21</sup>.

Uno degli scopi dell'agnostico Bevin e di Harry Truman, che continuò a partecipare alle riunioni della sua loggia massonica anche durante il mandato di Presidente degli Stati Uniti, era di arruolare il più possibile il Papa nella lotta contro Mosca. Il fondamento delle azioni del Papa era religioso e non politico, mentre, nonostante la retorica pubblica, gli Stati Uniti ed il Regno Unito combattevano una battaglia geopolitica e geostrategica, che, scomparso il regime comunista, continua oggi contro la Russia. Più di

---

<sup>20</sup> *Memorandum of Conversation between Bevin and the U. S. Secretary of State, George C. Marshall*, 17 marzo 1947, *The National Archives* – London [TNA], *Foreign Office* 800/447, CONF 47/9.

<sup>21</sup> E. Reid, *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty 1947-1949*, Toronto, 1977, pp. 11, 62-69.

una volta i leaders dei due Stati dichiararono di opporsi all'Unione Sovietica non al comunismo in quanto tale, o quanto meno allo stalinismo non al comunismo<sup>22</sup>.

Tuttavia, vi furono importanti convergenze tra Santa Sede e alleanza occidentale. Ad esempio, in un passaggio del radiomessaggio natalizio del 1948 Pio XII approvò implicitamente il concetto di deterrenza, che motivava l'Alleanza Atlantica in via di costituzione: «la [...] difesa contro la ingiusta aggressione è senza dubbio pienamente legittima. A questa difesa è tenuta anche la solidarietà delle nazioni, che ha il dovere di non lasciare abbandonato il popolo aggredito. La sicurezza, che tale dovere non rimarrà inadempito, servirà a scoraggiare l'aggressore e quindi ad evitare la guerra, o almeno, nella peggiore ipotesi, ad abbreviarne le sofferenze». In precedenza, nello stesso documento, il Pontefice aveva criticato «due poli opposti [...] l'antico detto, non del tutto falso, ma che si presta ad essere frainteso e di cui si è spesso abusato: “*si vis pacem, para bellum*”» e la «formula: pace a tutti i costi! [...] Ambedue le parti vogliono la pace, ma ambedue la mettono in pericolo; gli uni, perché destano la diffidenza; gli altri, perché incoraggiano la sicurezza di chi prepara l'aggressione»<sup>23</sup>.

Nel 1955, l'anno che vide la prima “distensione” tra i due blocchi, la diplomazia britannica notò il timore della Santa Sede che l'Occidente abbassasse la guardia ed il suo rimarcare che non vi era stata alcuna attenuazione delle persecuzioni religiose in Europa Orientale<sup>24</sup>. Nel suo messaggio natalizio il Papa disse: «il Nostro programma di pace non può approvare una indiscriminata coesistenza con tutti ad ogni costo, — certamente non a costo della verità e della giustizia»<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. per esempio *Notes on the 43<sup>rd</sup> Meeting of Special Committee on Soviet and Related Problems*, 5 novembre 1956, in *Foreign Relations of the United States [FRUS], 1955-1957*, vol. XXV, *Eastern Europe*, Washington, 1990, p. 397.

<sup>23</sup> *Radiomessaggio di Sua Santità Pio XII al mondo intero in occasione del Natale*, 24 dicembre 1948, [https://www.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1948/documents/hf\\_p-xii\\_spe\\_19481224\\_un-tempo.html](https://www.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1948/documents/hf_p-xii_spe_19481224_un-tempo.html).

<sup>24</sup> *Howard [Ministro Plenipotenziario presso la Santa Sede] a Eden [Ministro degli Esteri]*, 6 giugno 1956, TNA, *Foreign Office General Correspondence [FO 371]*, 124248.

<sup>25</sup> *Radiomessaggio di Sua Santità Pio XII a tutto il mondo in occasione del Natale*, 24 dicembre 1955, [https://www.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1955/documents/hf\\_p-xii\\_spe\\_19551224\\_cuore-aperto.html](https://www.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1955/documents/hf_p-xii_spe_19551224_cuore-aperto.html).

D'altro canto, nella corrispondenza diplomatica britannica, si ritrova più di una volta una certa insoddisfazione per la posizione della Santa Sede nella Guerra Fredda. A Londra, incline a considerare il Vaticano semplicemente come uno Stato, la Santa Sede appariva troppo attenta a mantenere una neutralità formale in politica internazionale. Ad esempio, all'inizio del 1947 un funzionario del *Foreign Office* scrisse che le azioni del Papa non erano sempre all'altezza delle promesse contenute nei suoi discorsi, chiedendosi se forse le cose non sarebbero migliorate con l'eventuale nomina a Segretario di Stato del Cardinale Francis Spellman, Arcivescovo di New York<sup>26</sup>.

Nel dicembre 1951 Sir Walter Roberts, Ministro Plenipotenziario britannico presso la Santa Sede, durante una lunga udienza con Pio XII gli menzionò la questione, osservando che «la resistenza dei popoli liberi all'espansione comunista richiedeva e meritava dalla Chiesa cattolica più incoraggiamento di quanto ricevesse» e che la «Chiesa non dovrebbe adottare una posizione di neutralità politica»<sup>27</sup>.

Il Papa non raccolse la "provocazione". Del resto aveva già risposto a tali argomentazioni pochi giorni prima nel messaggio natalizio: «Ora quelli che a torto considerano la Chiesa quasi come una qualsiasi potenza terrena, come una sorta d'impero mondiale, sono facilmente indotti ad esigere anche da essa, come dagli altri, la rinuncia alla neutralità, la opzione definitiva in favore dell'una o dell'altra parte. Tuttavia non può per la Chiesa trattarsi di rinunciare ad una neutralità politica per la semplice ragione che essa non può mettersi al servizio di interessi puramente politici»<sup>28</sup>.

Questi sono soltanto brevi cenni sul periodo della Guerra Fredda che è solo una parte di una ricerca sul lungo periodo che ha il suo primo e più importante obiettivo nel volume che ho citato all'inizio.

---

<sup>26</sup> *Annual Report on the Holy See*, 29 gennaio 1947, TNA, FO 371/67920 A.

<sup>27</sup> *Roberts to Eden [Ministro degli Esteri]*, 4 gennaio 1952, n. 2, TNA, FO 371/102143.

<sup>28</sup> *Radiomessaggio di Sua Santità Pio PP. XII in occasione del Santo Natale*, 24 dicembre 1955, [https://www.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1951/documents/hf\\_p-xii\\_spe\\_19511224\\_natale.html](https://www.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1951/documents/hf_p-xii_spe_19511224_natale.html).

## Santa Sede e Regno Unito

Il volume presenterà una ricostruzione completa sia delle questioni di interesse bilaterale sia di quelle di carattere più ampio sulle quali Santa Sede e Regno Unito si confrontarono, almeno in Età contemporanea, in uno spirito di rispetto, ma indubbiamente segnato dalla radicata diffidenza della protestante Gran Bretagna verso il Papato e la Chiesa cattolica, con momenti di crisi ed altri di intesa. Dopo un capitolo introduttivo sulla fase fino al 1815, il volume esaminerà in dettaglio le vicende tra il Congresso di Vienna e il maggio 1982, data della storica visita pastorale di Giovanni Paolo II nel Regno Unito. Londra aveva numerose ragioni per ristabilire rapporti diplomatici con la Santa Sede, ma molti erano anche gli ostacoli. Le vicende della politica internazionale, Rivoluzione francese, Impero napoleonico, Restaurazione, Risorgimento italiano, Grande Guerra, avvento in Europa di regimi autoritari e totalitari, Seconda Guerra Mondiale, Guerra Fredda, rendevano importante, in alcuni casi indispensabile, avere relazioni con la Santa Sede. Il fatto che il Regno Unito, l'Impero ed il Commonwealth comprendessero decine di milioni di sudditi cattolici imponeva a Roma e a Londra di mantenere rapporti il più possibile corretti; l'Irlanda, Malta e il Canada francofono e cattolico erano le regioni che li rendevano più necessari.

Lo studio delle relazioni diplomatiche tra Santa Sede e Regno Unito tocca quasi tutta la gamma delle questioni di interesse per uno storico diplomatico, ad eccezione dei rapporti economico-commerciali ovviamente inesistenti. Innanzi tutto le "forze profonde" di carattere religioso. Per più di un secolo la Gran Bretagna e l'Irlanda erano state terra di martiri cattolici che a migliaia erano stati mandati al patibolo. Dopo la "*Glorious Revolution*" del 1688-1689 il sangue dei cattolici non fu più versato, ma essi continuarono ad essere sudditi di seconda categoria, mentre il Regno Unito assumeva definitivamente un'identità protestante. Fino a Edoardo VII compreso, che, assai rispettoso della Chiesa cattolica, volle modificare la formula per il suo successore, i Sovrani accedendo al trono dovevano prestare un giuramento assai offensivo per il Cattolicesimo, nel quale si negava la transustanziazione e si dichiarava che «l'invocazione o l'adorazione della Vergine Maria e di tutti i Santi e il Sacrificio della Messa, come praticati dalla Chiesa di Roma, sono superstiziosi e idolatri».

Ancora a metà del secolo scorso i cattolici erano visti come un corpo estraneo. Nel suo rapporto triennale del novembre 1949 il Delegato Apostolico in Gran Bretagna Mons. William Godfrey, futuro Cardinale Arcivescovo di Westminster, descrivendo il panorama religioso del Regno Unito, scriveva<sup>29</sup>: «Non si dubita che esiste tuttora come sempre sin dalla “Riforma”, una forte antipatia contro la Chiesa Cattolica. Questa antipatia è quasi una eredità tra gli inglesi, i quali sono abituati a considerare il Cattolicesimo come cosa importata dall'estero». Nel Regno Unito il Cattolicesimo era «più stabile e più robusto di tutte le diverse denominazioni religiose». A suo giudizio, i cattolici erano contemporaneamente «ammirati e temuti», ammirati per la «loro lealtà agli alti ideali» e temuti «perché sono considerati come membri di un'organizzazione internazionale in un certo senso segreta e politica che fa domande alla loro lealtà nazionale di modo che il Cattolico non sia completamente cittadino indipendente del suo paese; insomma vi sarebbe una lealtà divisa». «Però, tutto sommato, di fronte alla minaccia del Comunismo l'ammirazione dei Cattolici s'aumenta e la stampa si mostra consapevole del valore della resistenza mondiale del Cattolicesimo ai pericoli del sistema sovversivo materialistico ed ateo».

Per le loro caratteristiche la Santa Sede e la Corona Britannica erano destinate ad attrarsi; per lungo tempo si sono però respinte. I Papi, oltre che suprema autorità religiosa, sono stati e tuttora sono Sovrani di uno Stato, sia pure oggi minuscolo. Dal XVI secolo i Sovrani britannici sono anche investiti del ruolo religioso di *Supreme Governor of the Church of England*. I Papi, fino a Paolo VI, erano incoronati con il triregno, che rimase comunque nello stemma di Giovanni Paolo II, simboleggiante il loro triplice potere, padre dei Re, Rettore del mondo, Vicario di Cristo. I Sovrani britannici sono gli ultimi ad essere non semplicemente incoronati, ma anche consacrati con un solenne rito religioso, che riecheggia analoghe cerimonie di monarchi cattolici del passato. La Corte di S. Giacomo è circondata da uno sfarzo (la *pageantry*) che oggi non ha eguali; la Corte pontificia con Paolo VI ha abbandonato gran

---

<sup>29</sup> Segreteria di Stato, Sezione per i Rapporti con gli Stati, Archivio Storico [S.RR.SS.], Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari [AA.EE.SS.]. Pontificato: Pio XII. Parte II (1949-1958). Serie: Inghilterra. Posizione: 368. Relazione triennale (1947-1950) del Delegato Apostolico S. E. Mons. Godfrey.

parte della sua pompa, ma ne ha comunque mantenuti alcuni tratti nelle occasioni più importanti come le visite di Stato.

Lo splendore dei Palazzi Vaticani ed il cerimoniale della Corte pontificia facevano sempre molta impressione ai britannici, particolarmente amanti dello sfarzo protocollare. Riferendo sull'annuale udienza del Papa al Corpo diplomatico, nel 1974 il Primo Segretario della Legazione britannica presso la Santa Sede scriveva: «Desta un'enorme impressione visiva, con un'impressionante miscela di uniformi e abiti da cerimonia nell'ambiente di uno dei più imponenti dei molti imponenti saloni del Vaticano. L'atmosfera generale forse ricorda alquanto l'epoca di Metternich, ma le procedure sono rapide ed efficienti»<sup>30</sup>.

La Santa Sede e l'Impero Britannico hanno irradiato la loro influenza in tutto il mondo. Oggi l'Impero Britannico è scomparso, ma nel Commonwealth restano significativi aspetti politici, costituzionali, diplomatici e culturali dell'influenza di Londra. «Noi pensiamo in modo globale, loro pensano in maniera globale», è la riflessione di un recente Ambasciatore britannico presso la Santa Sede<sup>31</sup>.

La questione religiosa, carica di implicazioni politiche, costituisce l'ostacolo principale alle relazioni diplomatiche, tanto che ancora negli anni '70 del XX secolo a Londra ci si preoccupava del valore in quel momento della scomunica di Elisabetta I, comminata da S. Pio V con la bolla *Regnans in Excelsis*. La Roma papale suscitava nell'*establishment* britannico forte ostilità, sia pure accompagnata talora da un certo fascino estetico sul piano artistico e culturale. Al tempo del *grand tour*, nel secolo XIX, «Niente nel Mediterraneo era così affascinante, né però così repulsivo, come la religione della Roma papale [...] i protestanti britannici [...] "si precipitavano da una chiesa all'altra, desiderosi di vedere ogni cerimonia" [...] e poi provavano una rabbia e un disgusto che dovevano sfogare in ostentata maleducazione». Nella Basilica di S. Pietro si dovette

---

<sup>30</sup> Purcell a Hulse, 17 gennaio 1974, TNA, *Foreign and Commonwealth Office* [FCO] 33/2569.

<sup>31</sup> Nigel Baker cit. in *Le deux François et l'ambassadeur*, "Le Point", 2260, 31 dicembre 2015, p. 52.

reprimere l'abitudine di turisti britannici protestanti di salutare la consacrazione stappando bottiglie di champagne<sup>32</sup>.

Il cammino ecumenico intrapreso dalla Chiesa di Roma dopo il Concilio Vaticano II non attenuò fino alla fine degli anni '70 l'opposizione dei Primate anglicani all'instaurazione di piene relazioni diplomatiche bilaterali e al massimo livello. La secolarizzazione del Regno Unito, che stemperava l'intransigenza protestante, favorì progressivamente il superamento degli ostacoli religiosi.

Le questioni protocolari, di cerimoniale e le *ruse* diplomatiche che, a seconda della propria sensibilità personale, possono apparire affascinanti o suscitare indifferenza venata di sarcasmo, costituiscono una parte non secondaria del tema da me trattato e hanno talvolta richiesto di dilungarsi su di esse con accurati dettagli.

Se il Sacro Collegio informava il Sovrano della morte del Papa e il nuovo Pontefice comunicava la sua elezione, si poteva rispondere, o c'era il rischio di infrangere vecchie leggi e di irritare i protestanti? E poi con che formule ci si poteva rivolgere al Papa senza essere scortesi ma senza al contempo riconoscerne l'alto ufficio religioso? Nel 1878, in occasione della scomparsa di Pio IX e dell'elezione di Leone XIII, il governo, come nel 1846 alla morte di Gregorio XVI, era incline a consigliare la Sovrana di non rispondere, ma la Regina scrisse al Ministro degli Esteri che le sembrava «scortese» e «inutilmente offensivo» non riscontrare l'annuncio della morte del Papa: «persino la lettera di una persona comune ottiene risposta e certamente Lord Derby potrebbe farlo»<sup>33</sup>. A nome della Regina rispose dunque il Ministro degli Esteri, poiché si riteneva, peraltro erroneamente, che «antiche leggi dopo la riforma proibivano ai Sovrani inglesi, sotto pena di decader dal potere, di aver relazioni dirette col Sommo Pontefice».

Il culmine del virtuosismo diplomatico si raggiunse nel 1887-1888 con lo scambio di missioni cerimoniali in occasione dei giubilei di Papa Leone XIII e della Regina Vittoria, che volle

---

<sup>32</sup> J. Pemble, *La passione del sud. Viaggi mediterranei nell'Ottocento* [tr. it. di *The Mediterranean Passion. Victorians and Edwardians in the South*], Bologna, 1998, p. 250.

<sup>33</sup> *Vittoria a Derby*, Windsor Castle, 20 febbraio 1878, Royal Archives – Windsor [RA], VIC/MAIN/B/29/29.

congratularlo per i 50 anni di ordinazione sacerdotale. Si trovò il modo di compiacere il Papa senza suscitare polemiche<sup>34</sup>.

Complesse trattative vi furono anche nel 1982. Quando era già fissata la visita pastorale in Gran Bretagna di Giovanni Paolo II scoppiò la guerra delle Falkland e si temette la cancellazione del viaggio. Ma quel grande Pontefice fece una mossa audace, visitando non solo il Regno Unito, come programmato, ma anche l'Argentina.

Nel 1978 il Ministro plenipotenziario britannico presso la Santa Sede scriveva che «chiunque sia nominato a Roma sarebbe altamente insensibile se tra le sue impressioni non vi fosse la gradevole emozione di camminare con la storia»<sup>35</sup>. Di questo cammino vi ho raccontato solo alcune tappe.

---

<sup>34</sup> M. de Leonardis, *Scambio di regali cortesie: i giubilei di Papa Leone XIII e della Regina Vittoria 1887-1888*, in P. Piatti (a cura di), *Libellus quasi Speculum Studi offerti a Bernard Ardura*, Città del Vaticano, 2022, tomo II, pp. 983-1001.

<sup>35</sup> Crossley a Owen [*Ministro degli Esteri*], 6 marzo 1978, FCO 33/3790.



# La Santa Sede e le relazioni internazionali. La sfida della imparzialità

di BERNARD ARDURA

**Abstract:** *The Author outlines the features of Vatican diplomacy in contemporary age. Holy See's diplomacy is both a State Diplomacy and a Church Diplomacy; in this respect it differs from other diplomacies, being based on values and not just on a method. The pursuit of peace is the paramount scope of the Holy See, a peace which is not just an absence of conflicts or a balance of power, but an international order based on law, truth, and justice. The Holy See must be impartial to foster the dialogue among international actors. The article describes three study cases in which this impartiality was at the centre of delicate situations: Pope Pius VII and Napoleon I in 1805, Benedict XV in the First World War, which he described as «the suicide of civilized Europe», and the Popes during the Second World War and the Cold War.*

Sono andato a chiedere a un uomo politico francese, il socialista Léon Blum, Presidente del Consiglio dei Ministri del Fronte Popolare, cosa pensasse del rapporto tra Santa Sede e relazioni internazionali. Ecco cosa scriveva nel suo libro *À l'échelle humaine*<sup>1</sup>, pubblicato nel 1945:

Sarei portato qui dalla logica del ragionamento come dall'associazione di idee, a considerare, all'interno del corpo internazionale, l'opportunità di un'altra presenza. Penso alla Corte di Roma, alla Santa Sede Apostolica. La sua partecipazione alla stregua di quella degli Stati sarebbe di per sé il segno più lampante che, nell'universo di domani, conterranno altri poteri oltre a quelli temporali. [...] Il ruolo sarebbe certamente adatto a una Chiesa pacifica per essenza, poiché incarna una religione di pace, e che lo è anche per funzione, se così si può dire, poiché la sua costituzione è di ordine internazionale. L'influsso pontificio è sempre stato esercitato ed è tuttora esercitato in

---

<sup>1</sup> Léon Blum, *À l'échelle humaine*, Paris, 1945. Léon Blum scrisse questo libro in cattività, durante la Seconda Guerra Mondiale. Completato nel 1944, fu pubblicato nel 1945. L'Autore analizza gli anni trascorsi alla guida del Partito socialista e sviluppa una riflessione critica sugli eventi che li segnarono.

favore di una pace organica fondata sulla giustizia, sull'uguaglianza dei popoli e degli uomini, sulla santità dei contratti ... La pace è necessaria alla Chiesa, e non è meno certo che il concorso della Chiesa sarebbe infinitamente vantaggioso per l'opera di organizzazione pacifica.

### **Natura e scopo delle relazioni internazionali secondo la Santa Sede**

Si è imposta la convinzione che le relazioni diplomatiche siano un'esigenza del rapporto di interdipendenza esistente tra gli Stati e della natura stessa delle persone che compongono le nostre società. Per la Santa Sede, gli Stati sono alla base della comunità internazionale, sono i principali soggetti del diritto internazionale. Per un Papa come Giovanni Paolo II, che veniva dal mondo slavo in cui la nozione di «nazione» è fondamentale e ricopre, al di là del politico, tutta la dimensione culturale delle società umane, le relazioni internazionali sono anzitutto «espressione dell'autodeterminazione sovrana dei popoli e delle nazioni» e quindi i diplomatici sono soprattutto i «rappresentanti dei popoli e delle nazioni che, attraverso queste strutture politiche, manifestano la loro sovranità, la loro indipendenza politica e la possibilità di decidere del loro destino in modo autonomo»<sup>2</sup>.

Nel corso della sua visita alla sede dell'UNESCO, nel mese di giugno 1980, lo stesso Giovanni Paolo II completava così la sua riflessione: «La Nazione è la grande comunità degli uomini che sono uniti da legami vari, ma soprattutto, precisamente, dalla cultura. La Nazione esiste “a partire dalla” cultura e “per” la cultura, ed è quindi la grande educatrice degli uomini. Essa è questa comunità che possiede una storia che supera la storia dell'individuo e della famiglia»<sup>3</sup>.

Pertanto, ciò si traduce in due requisiti, due obblighi, per la comunità internazionale:

Il primo, tutelare «il diritto delle nazioni a mantenere e difendere la propria indipendenza, la propria identità culturale, la

---

<sup>2</sup> Giovanni Paolo II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 12 gennaio 1979, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol. II, 1, pp. 53-58.

<sup>3</sup> Giovanni Paolo II, *Discorso all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura* (UNESCO), Parigi, 2 giugno 1980, in *Acta Apostolicae Sedis*, 72 (1980), pp. 735-752.

possibilità di organizzarsi socialmente, di gestire i propri affari e di orientare liberamente il proprio destino, senza essere alla mercé, diretta o indiretta, di Potenze straniere»<sup>4</sup> (1987).

In secondo luogo, rispettare l'uguale dignità di ogni nazione: «le divisioni ideologiche legate ai diversi sistemi statali» non devono mai sfociare in «un programma di lotta per assicurare il potere nel mondo, qualunque sia l'imperialismo che questa lotta copre»<sup>5</sup> (1979).

Seguendo gli insegnamenti di Papa Giovanni XXIII nella sua Enciclica *Mater et Magistra*, del 1961, che «gli esseri umani sono e devono essere fondamento, scopo e soggetto di tutte le istituzioni in cui si manifesta la vita sociale», Giovanni Paolo II sottolineava che se ciascuna nazione ha tanto peso per la Santa Sede, ciò è «non soltanto a causa della sua cultura ancestrale, ma prima di tutto perché essa forma una comunità umana», che ha diritto alla sua piena realizzazione e al suo proprio sviluppo.

Per la Santa Sede, «esiste un bene comune dell'umanità, con gravissimi interessi in gioco, che richiedono l'azione concertata dei governi e di tutti gli uomini di buona volontà. [...] Questo bene comune internazionale consiste nella ricerca incessante di soluzioni giuste e umane, tenendo conto, allo stesso tempo, del bene delle persone e del bene degli Stati, dei diritti di ciascuno e dei diritti degli altri, degli interessi particolari e delle necessità generali»<sup>6</sup>.

Questi sviluppi sulla natura delle relazioni internazionali e sul ruolo della Santa Sede e della Chiesa furono splendidamente illustrati da Papa Paolo VI, nel corso del suo memorabile discorso all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 4 ottobre 1965:

Voi sancite il grande principio che i rapporti fra i popoli devono essere regolati dalla ragione, dalla giustizia, dal diritto, dalla trattativa, non dalla forza, non dalla violenza, non dalla guerra, e nemmeno dalla paura, né dall'inganno. [...] Voi esistete ed operate per unire le Nazioni, per collegare gli Stati; diciamo questa seconda formula: per mettere insieme gli uni con gli altri. Siete una Associazione.

---

<sup>4</sup> Giovanni Paolo II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede per lo scambio degli auguri per il nuovo anno*, 10 gennaio 1987, in *Acta Apostolicae Sedis*, 79 (1987), pp. 1176-1186.

<sup>5</sup> Giovanni Paolo II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 12 gennaio 1979, in *Acta Apostolicae Sedis*, 71 (1979), pp. 353-359.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Siete un ponte fra i Popoli. Siete una rete di rapporti fra gli Stati. [...] La vostra vocazione è quella di affratellare non solo alcuni, ma tutti i Popoli. Difficile impresa? Senza dubbio. Ma questa è l'impresa; questa la vostra nobilissima impresa. [...] Qui si instaura un sistema di solidarietà, per cui finalità civili altissime ottengono l'appoggio concorde e ordinato di tutta la famiglia dei Popoli per il bene comune, e per il bene dei singoli. Questo aspetto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è il più bello: è il suo volto umano più autentico; è l'ideale dell'umanità pellegrina nel tempo; è la speranza migliore del mondo; è il riflesso, osiamo dire, del disegno trascendente e amoroso di Dio circa il progresso del consorzio umano sulla terra; un riflesso, dove scorgiamo il messaggio evangelico da celeste farsi terrestre<sup>7</sup>.

Quindi, per la Santa Sede, il primo compito degli attori impegnati nelle relazioni internazionali consiste nell'assicurare la pace, ciò che presuppone di rifiutare radicalmente la guerra per risolvere i conflitti tra due Stati, e di preferire sempre le vie del dialogo, del negoziato, ricorrendo eventualmente all'arbitraggio di terze parti imparziali o di un'autorità internazionale munita di poteri sufficienti.

Fino a Papa Francesco compreso, il discorso della Santa Sede, in questo ambito di così grande rilievo per il presente e il futuro dell'umanità, non cessa di esortare a un disarmo effettivo, per privilegiare le vie del dialogo e del negoziato nella soluzione dei conflitti.

Ciò significa che la pace invocata non consiste soltanto nell'assenza di conflitti, ma ancora nella risoluzione pacifica delle controversie, per la promozione di un ordine sociale e internazionale fondato sul diritto e sulla giustizia: *Opus iustitiae pax* (Isaia, 32, 17). La giustizia esige la salvaguardia e la promozione dei diritti umani e dei diritti dei popoli. Un fatto si impone alla nostra attenzione, e Giovanni Paolo II lo ha affermato varie volte nel corso del suo lungo pontificato: non si può instaurare la pace senza assicurare prima le necessità fondamentali dell'uomo; non c'è pace senza giustizia e questo implica non soltanto condizioni di vita degne, ma ancora libertà e in particolare libertà di coscienza e di religione. Questo fu uno dei temi sui quali i rappresentanti della Santa Sede sono spesso intervenuti nel corso delle varie riunioni

---

<sup>7</sup> Paolo VI, *Discorso del Santo Padre alle Nazioni Unite*, 4 ottobre 1965, in *Insegnamenti di Paolo VI*, vol. III, pp. 516-523.

della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, fin dalla firma dell'Atto Finale di Helsinki, il 31 luglio 1975. Per la Santa Sede, questi diritti e libertà fondamentali dell'uomo non devono essere definiti, concessi o limitati da uno Stato, perché trascendono ogni potere.

Un po' più di quaranta anni fa, nel 1982, in occasione dell'udienza concessa da Giovanni Paolo II al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede, il Papa riteneva che «nessun popolo dovrebbe essere trattato da altri popoli come un essere subordinato o uno strumento, a dispetto dell'uguaglianza iscritta nella coscienza umana e riconosciuta dalle norme del diritto internazionale».

Il 15 novembre 2019, nella conferenza intitolata *Diplomazia dei valori e sviluppo*, Mons. Paul Richard Gallagher, Segretario per i Rapporti con gli Stati, affermava che la diplomazia della Santa Sede è

essenzialmente finalizzata a perseguire i “valori” che sono propri della Rivelazione cristiana e che coincidono con le aspirazioni più profonde di Giustizia, di Verità e di Pace, le quali, se pur declinate storicamente e con varietà di forme attraverso il Magistero ecclesiale, sono nella loro essenza comuni all'uomo di ogni luogo, di ogni tempo e di ogni estrazione sociale.

Egli ha poi precisato che il rapporto con i valori è a prima vista qualcosa di estraneo alla concezione comune della diplomazia, in quanto scienza e arte della condotta delle relazioni internazionali. La diplomazia è a servizio del governo dello Stato e ne persegue i fini: è puro metodo che non guarda ai valori. Tuttavia quella della Santa Sede è davvero differente dalle altre diplomazie, già per il fatto stesso di essere Diplomazia di Stato e Diplomazia di Chiesa. Quella pontificia è «una “diplomazia dei valori” e non una “diplomazia strumentale”». Anche se essa è uno strumento per lo sviluppo di una piena ed autentica libertà della Chiesa e degli uomini»<sup>8</sup>.

Il 28 novembre 2019, in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico di questa Università Cattolica del Sacro Cuore, il

---

<sup>8</sup> Intervento all'incontro *La diplomazia dei valori e lo sviluppo*, organizzato a Roma dall'Associazione “Carità Politica” il 20 gennaio 2022. Per un resoconto giornalistico, si veda M. Bellizi, *Gallagher: la diplomazia dei valori per favorire l'incontro dei popoli*, 20 gennaio 2022, <https://www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2022-01/gallagher-diplomazia-incontro-valori-sviluppo.html>.

Segretario di Stato Cardinale Pietro Parolin, nella *Lectio magistralis* intitolata *Una diplomazia a servizio della pace*, illustrava il motivo dell'impegno della Santa Sede nelle relazioni internazionali: «La diplomazia pontificia, pur saldamente ancorata dalla sua natura a compiti anzitutto ecclesiali che la pongono a servizio della missione universale della Chiesa, resta proiettata nell'opera di garantire l'ordinata convivenza mondiale, quell'auspicata pace che, lungi dall'essere equilibrio, è, in primo luogo, sinonimo ed effetto della giustizia»<sup>9</sup>.

Il 12 gennaio 2015, incontrando il Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede, Papa Francesco richiamava il duplice significato della pace, indicando: «Quest'oggi desidero far risuonare con forza una parola a noi molto cara: pace! Essa ci giunge dalla voce delle schiere angeliche, che la annunciano nella notte di Natale (cfr. Lc 2,14) quale prezioso dono di Dio e, nello stesso tempo, ce la indicano come responsabilità personale e sociale che ci deve trovare solleciti e operosi»<sup>10</sup>.

E il Cardinale Parolin introduceva questo commento nell'Aula Magna della Pontificia Università Gregoriana:

La Santa Sede opera sullo scenario internazionale non per garantire una generica sicurezza, ma per sostenere un'idea di pace frutto di giusti rapporti, di rispetto delle norme internazionali, di tutela dei diritti umani fondamentali ad iniziare da quelli degli ultimi, i più vulnerabili. [...] La diplomazia della Santa Sede ha una chiara funzione ecclesiale: se è certamente lo strumento di comunione che unisce il Romano Pontefice ai Vescovi a capo delle Chiese locali o che consente di garantire la vita delle Chiese locali rispetto alle Autorità civili, oserei dire che è anche il veicolo del Successore di Pietro per "raggiungere le periferie", sia quelle della realtà ecclesiale che quelle della famiglia umana. Senza l'opera delle Rappresentanze diplomatiche pontificie quanti credenti – e non solo battezzati – vedrebbero limitata la loro fede? [...] Se giungere al traguardo della "vera pace sulla terra" significa per la Chiesa dare compimento alla storia della salvezza, per la diplomazia pontificia vuol dire operare

<sup>9</sup> Testo integrale sul sito: <https://www.cattolicanews.it/una-diplomazia-al-lavoro-della-pace>.

<sup>10</sup> Papa Francesco, *Discorso in occasione degli auguri del Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 12 gennaio 2015, sul sito: [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/january/documents/papa-francesco\\_20150112\\_corpo-diplomatico.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/january/documents/papa-francesco_20150112_corpo-diplomatico.html).

facendo come strumento di pace, attenendosi, conseguentemente, alla perseveranza, al rispetto delle regole, a quella lealtà che il diritto internazionale esprime nel ben noto principio di buona fede (*pacta sunt servanda*). Per la Santa Sede è oggi più che mai urgente modificare il paradigma su cui si poggia l'ordinamento internazionale. I fatti e le atrocità di questi giorni domandano ai diversi attori – Stati e Istituzioni intergovernative *in primis* – di operare per prevenire la guerra in ogni sua forma dando consistenza ad uno *ius contra bellum* e cioè a norme in grado di sviluppare, attualizzare e soprattutto imporre gli strumenti già previsti dall'ordinamento internazionale per risolvere pacificamente le controversie e scongiurare il ricorso alle armi<sup>11</sup>.

### La sfida della imparzialità

Dagli albori e costantemente lungo il corso dell'Età contemporanea, la questione della imparzialità della Santa Sede nelle relazioni internazionali fu al centro di situazioni particolarmente delicate.

#### *Pio VII e Napoleone*

Senza tornare molto indietro, ne vorrei proporre un primo esempio che risale agli inizi del secolo XIX, e più precisamente al mese di novembre 1805, quando ebbero luogo l'invasione e l'occupazione di Ancona da parte delle truppe francesi in guerra contro l'Austria. Questo episodio trae la sua importanza dal fatto che segnò l'inizio di un periodo di ostilità che si concluse con la caduta del Cardinale Ercole Consalvi, Segretario di Stato di Pio VII, e con la perdita temporanea del potere temporale del Papa.

Le truppe francesi attraversavano abitualmente e pacificamente Ancona e lo Stato Pontificio, quando, all'improvviso, senza il minimo avviso, l'Esercito francese occupò la fortezza di Ancona, la città e il porto, prima di stabilirvi una numerosa guarnigione.

Il Cardinale Consalvi rilevava che la qualità di Capo della Chiesa, Ministro della Pace e Padre Comune obbligava il Papa a

---

<sup>11</sup> Cardinale Pietro Parolin, *Lectio Magistralis: L'attività diplomatica della Santa Sede a servizio della Pace*, presso la Pontificia Università Gregoriana, 11 marzo 2015, sul sito: <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2015/03/11/0178/00402.html>

mantenere una perfetta neutralità e a non prendere parte ad una guerra che non lo riguardava. Doveva stare attento a non offrire ragioni alle Potenze nemiche della Francia (come Austria, Russia, Inghilterra, Napoli ed altre) per considerarlo loro nemico facendo causa comune con la Francia e favorendone gli interessi. Doveva evitare di essere considerato tale e impedire che queste Potenze volessero interrompere le loro comunicazioni con lui, e impedire il libero esercizio della sua supremazia spirituale nei loro Stati, per timore che i suoi legami con la Francia potessero favorire l'influenza dell'Impero napoleonico tra di loro.

Il benessere dei suoi sudditi costrinse il Papa ad adottare la stessa condotta, cioè una perfetta neutralità, affinché le Potenze ostili alla Francia non trattassero lo Stato Pontificio come il loro nemico.

Il Papa quindi si sentì in dovere di esigere energicamente l'immediata evacuazione di Ancona e, se non l'avesse ottenuta, di fare qualche cosa per dimostrare alle altre Potenze belligeranti che l'occupazione di Ancona era avvenuta contro la sua volontà.

Scrisse quindi di suo pugno una breve lettera all'Imperatore Napoleone, nella quale chiese che le truppe francesi fossero prontamente ritirate, poiché desiderava conservare una perfetta neutralità nella guerra che infiammava le Potenze belligeranti.

Siccome Pio VII aveva ogni ragione di prevedere che la sua richiesta non avrebbe ottenuto soddisfazione, e di fare tutto quanto fosse in suo potere perché venisse esaudita, aggiunse che nel caso che non avesse ottenuto soddisfazione, non avrebbe potuto mantenere i suoi rapporti con l'Ambasciatore francese a Roma, il Cardinale Joseph Fesch, zio dell'Imperatore.

Questo ammonimento aveva ancora un altro scopo, in caso di fallimento: la cessazione delle comunicazioni con l'Ambasciatore sarebbe servita da prova *de facto* alle altre Potenze, per mostrare l'autenticità del passo compiuto dal Pontefice.

Per vari mesi, la lettera rimase senza risposta. Napoleone l'aveva ricevuta a Vienna dove era entrato vittorioso, ma l'armata russa era ancora intatta e molto vicina e quindi l'Imperatore non era ancora pienamente certo della conclusione di questa guerra che doveva conferirgli una preponderanza assoluta. Quindi, procrastinò la sua risposta al Papa, in tal modo da poterla adattare a seconda degli eventi. Dopo l'eclatante vittoria di Austerlitz, non aspettò il suo

rientro a Parigi e scrisse, il 13 gennaio 1806, a Pio VII da Monaco di Baviera.

Lungi dall'accogliere la richiesta del Papa di far sgomberare Ancona dalle sue truppe per rispettarne la neutralità, Napoleone imponeva nuovi rapporti tra il Papa e l'Imperatore, e si arrogava nuovi diritti sul Papa e sui suoi Stati.

Stava dicendo, in sostanza, che se il Papa era il Sovrano di Roma, egli Napoleone ne era però l'Imperatore. I rapporti del Papa nei suoi riguardi nell'ordine temporale dovevano essere simili ai rapporti dell'Imperatore nei confronti del Papa nell'ordine spirituale. Il Papa doveva sempre riconoscere come amici o nemici gli amici e i nemici della Francia. Se la Corte di Roma non si fosse adeguata a questo sistema, che avrebbe dovuto essere in futuro la regola permanente della Santa Sede, le conseguenze più disastrose per il suo dominio temporale sarebbero state la conseguenza del suo rifiuto.

Così, l'Imperatore dei Francesi si proclamava anche Imperatore di Roma. Si capì che egli imponeva alla Santa Sede e ai suoi Stati un vero e proprio vassallaggio, che li considerava feudo del suo Impero, e che privava la sovranità del Papa di quella libertà e di quell'indipendenza indispensabili all'esercizio del suo ministero apostolico di Padre comune.

Si capì che, lungi dall'ammettere che la Santa Sede potesse mai essere neutrale, voleva che, proprio per l'obbligo costitutivo dei feudatari e dei vassalli, essa prendesse parte e facesse causa comune con la Francia in qualunque guerra Napoleone avrebbe intrapreso in futuro. Esigeva che la Santa Sede riconoscesse gli amici e i nemici della Francia come suoi amici e suoi nemici, come diceva letteralmente la missiva, impegnando così definitivamente la Santa Sede in ogni guerra, giusta o ingiusta, e obbligando il Papa a diventare, dalla mattina alla sera, nemico dell'Austria, della Spagna e di tutte le altre Potenze cattoliche e non (nei cui Stati la presenza dei cattolici, l'interesse della religione e la correttezza obbligavano il Papa a non irritarli o offenderli), solo perché, per ambizione o per avidità, la Francia si era compiaciuta di far loro guerra, snaturando così completamente nel Sommo Pontefice il suo ruolo di Padre comune, Ministro della Pace e Capo della Chiesa, senza contare le devastazioni che un perpetuo stato di guerra avrebbe scatenato contro i suoi sudditi.

Si decise quindi di rispondere con la massima franchezza e chiarezza, sostenendo la libertà e l'indipendenza della sovranità della Santa Sede, come i suoi doveri e i suoi giuramenti obbligavano il Papa. Pio VII e il Cardinale Consalvi tennero conto del fatto che qualsiasi espressione dubbia o troppo misurata sul fondo della questione poteva essere pericolosa e ledere questa indipendenza e questa libertà, rivolgendosi all'uomo che aveva enunciato tali principi e che avrebbe potuto approfittare di ogni sillaba per poi considerarli accettati e riconosciuti.

Ma siccome le minacce di un uomo così risoluto e potente facevano ritenere che non sarebbero rimaste prive di effetto prima o poi, trattandosi di materia di grandissimo interesse per la Santa Sede (della sua continuazione appunto o della fine della sua esistenza quanto al potere temporale), il Papa e il Segretario di Stato non vollero andare oltre senza i consigli di tutto il Sacro Collegio, che fu, per questo, invitato a riunirsi davanti al Papa.

I Cardinali si riunirono due volte alla presenza del Papa. Su trenta presenti, vi fu un solo porporato favorevole a cedere a Napoleone, nella convinzione che assecondare qualsiasi volontà dell'Imperatore sarebbe stato l'unico modo per sfuggire a mali estremi. C'erano altri voti, dettati dalla paura, che proponevano mezze misure. Tutti gli altri ritenevano che fosse necessario sostenere a tutti i costi l'indipendenza e l'imparzialità della Santa Sede, perché troppo legata al bene della Religione o, al contrario, alla sua rovina. Per questo era necessario rispondere senza procrastinare e in tutta chiarezza. Il Papa, rimasto in silenzio per lasciare piena libertà di espressione alle diverse opinioni, intervenne al termine dell'incontro in questo senso.

Nella sua risposta, Pio VII ribadì che la sovranità della Santa Sede era libera ed indipendente, ossia neutra e imparziale; che avendola così ricevuta dalle mani dei suoi predecessori, ad ogni costo intendeva trasmetterla come tale ai suoi successori, come strettamente impostogli dai suoi doveri, dai suoi giuramenti e dal bene della Religione cui questa indipendenza era legata, intimamente legata. Senza questa indipendenza, gelosie di Stato e considerazioni temporali avrebbero indotto i vari Principi ad impedire nei loro Stati il libero esercizio dell'autorità spirituale di capo della Chiesa al Papa, che sarebbe dipesa da un'autorità più grande e più forte,

e di cui avrebbero potuto giustamente temere l'influsso sui loro Stati, attraverso l'esercizio del suo ministero.

La Santa Sede non voleva e non poteva riconoscere la supremazia di Napoleone, né considerarsi sua feudataria. La sua libertà e indipendenza nell'ordine stabilito dalla Provvidenza, erano intimamente legate al bene stesso della Religione. Neutralità e lontananza dalla guerra erano ciò che si addiceva al titolo di Ministro della Pace e del Santuario, di Padre Comune e Capo della Religione di cui era rivestito il Papa. Rinunciarvi sarebbe stato troppo dannoso per gli interessi della Religione; per questo Pio VII non poteva e non avrebbe mai voluto farlo. Non poteva entrare in un sistema permanente di guerra che lo avrebbe esposto a entrare automaticamente anche in guerre ingiuste, che lo avrebbero subito coinvolto anche in conflitti futuri di cui allora non si poteva conoscere il carattere giusto o ingiusto. Il Papa non voleva prestarsi a riconoscere come suoi amici o nemici gli amici o i nemici della Francia.

Essendo essenziale la neutralità del Papa e della Santa Sede, si prese la risoluzione di fare ad ogni costo il proprio dovere e di dare una risposta negativa alle richieste di Napoleone.

#### *Pio X e Benedetto XV di fronte alla Prima Guerra mondiale*

Il 28 luglio 1914, l'Austria-Ungheria dichiarava guerra alla Serbia e iniziava il bombardamento di Belgrado, un mese dopo l'assassinio a Sarajevo dell'arciduca Francesco-Ferdinando. Il 30 e il 31 luglio, iniziava la mobilitazione in Russia, nell'Impero e in Belgio, mentre, il 31 luglio, il socialista francese Jean-Jaurès, favorevole alla pace, veniva assassinato. Gli animi erano allora esacerbati: «Sei contro la guerra, sei contro la patria!».

Anche se si devono usare tutte le necessarie sfumature ed evitare ogni abusiva semplificazione, si deve riconoscere che si guardava generalmente alla guerra con favore, in particolare da parte delle nazioni che, come i Polacchi e i popoli dei Balcani, erano allora prive di Stato.

Dal 1° al 6 agosto, l'Europa entrava in una guerra che fu una immensa tragedia. Si contava su una guerra breve; fu invece una interminabile catastrofe. Si immaginava una guerra di movimento; fu una guerra di posizione e di logoramento con 800 chilometri di fronte, dalla Svizzera al Mare del Nord.

Un sentimento diffuso di esaltato ed eccessivo ottimismo dava per scontata, nei vari campi, la vittoria; il conflitto mobilitò 65 milioni di soldati, cancellò tre imperi, provocò 20 milioni di morti, civili e militari, e 21 milioni di feriti.

Il 2 agosto 1914, diciannove giorni prima di morire, il Papa San Pio X fece sentire la sua voce, per scongiurare il pericolo della guerra. Pieno di angosce, inviò l'esortazione *Dum Europa* a tutti i cattolici del mondo per implorare la cessazione dei conflitti appena scoppiati, che, purtroppo, sfociarono nella Prima Guerra mondiale. Era un accorato appello a porre fine alle ostilità e ad esperire ogni strada per la composizione del conflitto nell'interesse superiore dell'umanità e della pace. È un testamento di pace fra i più alti che siano stati consegnati alle future generazioni: «Mentre quasi tutta l'Europa è trascinata nella tormenta di una guerra deplorevole fra tutte, di cui nessuno può prevedere i pericoli, i massacri e le conseguenze, senza sentirsi angosciato di dolore e di terrore, Ci è impossibile non esserne profondamente toccati, anche Noi, e di non sentire la Nostra anima lacerata dal più straziante dolore, nella Nostra sollecitudine per la salvezza e la vita di tanti individui e popoli»<sup>12</sup>.

Appena informato dell'aggressione dell'Austria contro la Serbia, Pio X tentò con tutti i mezzi a sua disposizione di far pervenire un messaggio al vecchio Imperatore Francesco Giuseppe, al fine di scongiurare l'estensione del conflitto: non ricevette alcuna risposta. Quando l'Ambasciatore austriaco venne ad annunciare al Papa il fatto compiuto e chiedere, in nome dell'Imperatore, la benedizione per l'Esercito austriaco, Pio X rispose: «Dica all'Imperatore che non saprei benedire né la guerra né coloro che hanno voluto la guerra, benedico la pace!»<sup>13</sup>.

San Pio X non fu ascoltato e l'Europa cadde nel precipizio di una immane tragedia, di cui sono tristi testimoni i monumenti ai caduti della Prima Guerra Mondiale sparsi in molti Paesi del mondo e perfino nelle più piccole comunità, le quali conservano il ricordo di tanti uomini falciati in giovane età. Pio X morì nella notte tra il 20 e il 21 agosto 1914.

---

<sup>12</sup> *Acta Apostolicae Sedis*, 1914, p. 373.

<sup>13</sup> Albin de Cigala, *Vie intime de Sa Sainteté le Pape Pie X*, Paris, 1926, p. 221.

Benedetto XV, eletto al pontificato solo un mese dopo l'inizio della guerra, il 3 settembre 1914, subito parlò del conflitto come del «suicidio dell'Europa civile», ripetendo poi l'espressione in molte successive occasioni. Il nuovo Pontefice era stato scelto al termine di un conclave drammatico, svoltosi in un clima nel quale la tensione era evidente. Entrarono infatti nella Cappella Sistina 57 porporati, fra i quali si fronteggiarono sei francesi, due inglesi e un belga da una parte, quattro austro-ungarici e due tedeschi dall'altra. I tre Cardinali nordamericani, che avrebbero potuto portare una riflessione estranea al conflitto, risultarono assenti per il poco tempo allora concesso fra la morte del Pontefice e l'inizio del conclave.

L'Arcivescovo di Bologna Giacomo Della Chiesa fu scelto perché la sua carriera pregressa non indicava dipendenze. Inoltre aveva lavorato a lungo e con ottimi risultati, prima di occupare la sede bolognese, nel servizio diplomatico della Santa Sede, ciò che garantiva capacità di movimento e conoscenza della situazione internazionale. Accanto a lui, e in totale sintonia con lui, operò sempre il suo Segretario di Stato, il Cardinale Pietro Gasparri, abile diplomatico e sperimentato canonista, che seppe affrontare ogni situazione con sicurezza e padronanza dei problemi. Egli sarà il principale artefice, come sappiamo, della Conciliazione del 1929.

Quando si guarda più da vicino, la geopolitica vaticana è consapevole che i due terzi dei cattolici si trovano coinvolti nel conflitto e sono divisi tra i due blocchi, all'incirca 124 milioni per l'Intesa e 64 milioni per gli Imperi centrali.

Benedetto XV adotta allora una linea di imparzialità, che non segue la dottrina classica della guerra giusta. Il Papa intende seguire una via che non è quella della mera neutralità, bensì quella della perfetta imparzialità e della beneficenza, «nell'esortare e popoli e governi belligeranti a tornare fratelli», secondo le sue parole.

Mentre la neutralità di uno Stato implica una certa estraneità se non indifferenza rispetto alla sostanza di un conflitto tra terzi e agli interessi dei belligeranti, l'imparzialità contiene in sé un agire ispirato ad una rivendicata equità, nonché orientato verso un bene superiore.

Benedetto XV scelse dunque di muoversi su questa difficile ed ardua linea di condotta; questo atteggiamento, tuttavia, non venne compreso né accettato dai belligeranti, per i quali non vi era posto

per quello che intendevano come un compromesso possibile ma considerato come un tradimento della causa nazionale.

Dopo l'efferata battaglia di Verdun, che fece più di un milione di morti e feriti, tra il 21 febbraio e il 19 dicembre 1916, senza aprire il minimo spiraglio su una sospirata conclusione della guerra, Benedetto XV decise di inviare, il 1° agosto 1917, a tutti i capi dei popoli belligeranti un messaggio con cui lanciava un accorato appello alla pace. Egli spiegava la sua missione di «Padre comune», che «tutti ama con pari affetto i suoi figli», missione che gli imponeva «una perfetta imparzialità verso tutti i belligeranti», «senza distinzione di nazionalità o di religione, come Ci detta e la legge universale della carità e il supremo ufficio spirituale a Noi affidato da Cristo».

Quindi, Benedetto XV si spinge in questo appello in favore della pace in cui manifesta «la cura assidua, richiesta dalla Nostra missione pacificatrice, di nulla omettere, per quanto era in poter Nostro, che giovasse ad affrettare la fine di questa calamità, inducendo i popoli e i loro capi a più miti consigli, alle serene deliberazioni della pace, di una “pace giusta e duratura”», preoccupato di «giungere così quanto prima alla cessazione di questa lotta tremenda, la quale, ogni giorno di più, apparisce “inutile strage”». Quindi, Benedetto XV propose, per arginare il disastro, alcune misure significative che, tuttavia, non furono accettate.

Il Papa dovette soffrire che la imparzialità della Santa Sede fosse interpretata come una mancanza di coraggio politico, visto che non intendeva denunciare pubblicamente gli atti odiosi dell'avversario.

Egli venne appellato dallo scrittore francese Léon Bloy «*Pilate XV*», mentre Clémenceau lo chiama «*Pape boche*» o «*Pontife du Saint-Empire*». Dal canto suo, il Generale Ludendorff vede in lui un «*Franzosenpapst*» e in Italia fu bollato come «*Maledetto XV*».

C'è, tuttavia, da notare una sfumatura nel pensiero di Benedetto XV e del Cardinale Gasparri nei confronti della neutralità e imparzialità della Santa Sede. Canonista di formazione, Gasparri privilegia un approccio giuridico e pratico: in nome della neutralità politica, la Santa Sede deve rimanere estranea al conflitto e soprattutto deve astenersi dal denunciare le responsabilità rispettive dei belligeranti. Dall'altra parte, Benedetto XV, anche mosso da un senso molto forte della sua missione di padre comune di milioni di cattolici in guerra gli uni contro gli altri, privilegia un

atteggiamento più pastorale e più diplomatico: si propone come arbitro e difensore della pace.

Pastore instancabile, Benedetto XV, molto limitato nella sua azione diplomatica, si dedica con generosità alla missione di assistenza dei feriti e dei prigionieri di guerra. Infatti, sin dall'inizio del conflitto, ha affidato a Monsignor Eugenio Pacelli la direzione di un servizio di assistenza che, con il concorso degli Stati belligeranti, permise di trattare all'incirca 600.000 lettere di informazioni, di provvedere a 40.000 rimpatri e di fornire più di 50.000 comunicazioni alle famiglie<sup>14</sup>.

In occasione della diffusione della celebre *Nota* pontificia ai capi delle Potenze belligeranti del 1° agosto 1917, Benedetto XV dovette amaramente constatare la solitudine in cui si trovava. Oggi siamo tutti consapevoli che le immani sofferenze di quella guerra furono proprio una «inutile strage», ma allora, tutti respinsero l'appello papale alla pace.

E dicendo tutti non mi riferisco soltanto ai governi ma anche, purtroppo, a gran parte dell'episcopato europeo. Molti Vescovi francesi e austro-tedeschi preferirono non pubblicare nei rispettivi bollettini diocesani l'appello pontificio, che era molto simile alla proposta di pace che avanzerà all'inizio del 1918 il Presidente degli Stati Uniti.

Guardando le cose dall'alto e non dal basso, non avendo interessi propri da difendere, Papa Benedetto aveva perfettamente compreso ciò che né i governi né molti Vescovi né la maggior parte dei cattolici d'Europa vollero comprendere: che la guerra sarebbe stata una sconfitta per tutti, anche per i vincitori, che si stava seminando il virus malefico di nuovi rancori, di nuovi conflitti.

Il Papa l'aveva detto, ancora una volta profeticamente in diverse altre occasioni: «Le nazioni non muoiono – aveva ammonito il 28 luglio 1915 – umiliate ed oppresse, portano frementi il giogo loro imposto, preparando la riscossa e trasmettendo di generazione in generazione un triste retaggio di odio e di vendetta». E il medesimo concetto ribadì nell'enciclica *Pacem Dei munus* del 23 maggio 1920, nella quale giudicò negativamente gli iniqui trattati di pace conclusi a Parigi – una «pace cartaginese», che aprì più

---

<sup>14</sup> Cfr. G. Quirico (a cura di), *Il Vaticano e la guerra. Iniziative diplomatiche umanitarie di indole generale del S. Padre Benedetto XV*, Roma, 1921 (ristampa anastatica, Città del Vaticano, 2014).

problemi di quanti ne risolse – perché, scrisse, rimangono intatti e accresciuti «i germi di antichi rancori».

*L'imparzialità dei Papi, da Pio XII a Francesco*

La pace è un bene che si apprezza soprattutto quando viene a mancare...

Pio XII richiamava questa profonda realtà, il 29 agosto 1939, rivolgendo un suo Radiomessaggio ai Governanti e ai popoli, nell'imminenza del pericolo della Seconda Guerra Mondiale, già in germe nel Trattato di pace del 1919<sup>15</sup>. Pio XII diceva: «Oggi che, nonostante le Nostre ripetute esortazioni e il Nostro particolare interessamento, più assillanti si fanno i timori di un sanguinoso conflitto internazionale; oggi che la tensione degli spiriti sembra giunta a tal segno da far giudicare imminente lo scatenarsi del tremendo turbine della guerra, rivolgiamo con animo paterno un nuovo e più caldo appello ai Governanti e ai popoli: a quelli, perché, deposte le accuse, le minacce, le cause della reciproca diffidenza, tentino di risolvere le attuali divergenze coll'unico mezzo a ciò adatto, cioè con comuni e leali intese: a questi, perché, nella calma e nella serenità, senza incomposte agitazioni, incoraggino i tentativi pacifici di chi li governa». E aggiungeva queste parole entrate a far parte dell'antologia della pace: «Nulla è perduto con la pace. Tutto può esserlo con la guerra. Ritornino gli uomini a comprendersi. Riprendano a trattare. Trattando con buona volontà e con rispetto dei reciproci diritti si accorgeranno che ai sinceri e fattivi negoziati non è mai precluso un onorevole successo».

Ancora una volta, nel rivendicare la coerenza della propria linea d'imparzialità, la Santa Sede dovette resistere a fortissime pressioni, che molti ignorano ancora, come testimonia un telegramma dell'Ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede al Ministero degli Affari Esteri, denunciando il rifiuto della Santa Sede di prendere posizione in favore della Germania nella lotta contro l'Unione Sovietica. L'Ambasciatore Bernardo Attolico, infatti, denunciava, il 2 agosto 1941, «la riluttanza del Vaticano a prendere posizione sul piano politico a favore della Germania nella lotta che essa conduce contro l'URSS. Una simile presa di posizione è risultata impossibile, la Santa Sede avendo motivo di rimproverare alla Germania

---

<sup>15</sup> *Acta Apostolicae Sedis*, 1939, pp. 333-335.

una politica antireligiosa, spesso approdante a vere e proprie persecuzioni. In questa situazione, il Vaticano, dico Vaticano, perché quanto ai Vescovi essi sono stati lasciati liberi di esprimersi come volevano, si è trovato nell'impossibilità di bandire una crociata antibolscevica»<sup>16</sup>.

Lo vediamo, la Chiesa condivide la storia degli uomini, perché, scriveva San Giovanni Paolo II: «Quest'uomo è la via della Chiesa»<sup>17</sup>. Il XX secolo, chiamato «il secolo breve», è ricco di eventi, alcuni noti, altri rimasti ancora sconosciuti, che testimoniano la solidarietà vissuta dalla Chiesa con l'umanità.

Non possiamo dimenticare il famoso Radiomessaggio<sup>18</sup> pronunciato da Giovanni XXIII, nel mezzo della crisi dei missili di Cuba, per salvaguardare la pace e promuovere l'intesa e la concordia tra i popoli. Alle ore 12 di giovedì 25 ottobre 1962 il Papa "Buono" indirizzava ai popoli del mondo intero e ai loro Governanti un fervido appello per instaurare e consolidare il supremo bene della pace. Contrariamente ad altri tentativi di pace da parte della Santa Sede, quel messaggio suscitò generali e vivi consensi e diede un impulso decisivo a risolvere la gravissima situazione prodottasi per lo scontro fra Stati Uniti e Cuba.

Il Papa diceva:

Noi ricordiamo i gravi doveri di coloro che hanno la responsabilità del potere. E aggiungiamo: Con la mano sulla coscienza, che ascoltino il grido angoscioso che, da tutti i punti della terra, dai bambini innocenti agli anziani, dalle persone alle comunità, sale verso il cielo: Pace! Pace! Noi rinnoviamo oggi questa solenne implorazione. Noi supplichiamo tutti i Governanti a non restare sordi a questo grido dell'umanità. Che facciano tutto quello che è in loro potere per salvare la pace. Eviteranno così al mondo gli orrori di una guerra, di cui non si può prevedere quali saranno le terribili conseguenze.

Il Papa fu ascoltato, a differenza dei suoi predecessori, e il pericolo della guerra fu scongiurato, pericolo della prima guerra dell'era nucleare...

---

<sup>16</sup> Citato in C. F. Casula, *Domenico Tardini (1888-1961). L'azione della Santa Sede nella crisi fra le due guerre*, Roma, 1988, pp.187-188.

<sup>17</sup> Giovanni Paolo II, *Enciclica "Redemptor hominis"*, n. 14.

<sup>18</sup> Giovanni XXIII, *Radiomessaggio per l'intesa e la concordia tra i popoli*, 25 ottobre 1962.

Nella sua Enciclica *Pacem in terris*, considerata come il suo testamento spirituale, Giovanni XXIII chiamava gli uomini ad essere artefici di pace, iniziando dall'instaurare la pace nei cuori. Scriveva: «Non si dà pace fra gli uomini se non vi è pace in ciascuno di essi, se cioè ognuno non instaura in se stesso l'ordine voluto da Dio»<sup>19</sup>.

Memoria delle guerre e auspicio di pace, tale risuona l'invito della Chiesa magnificamente espresso da Paolo VI nel suo memorabile discorso alle Nazioni Unite<sup>20</sup>, il 4 ottobre 1965:

Noi sentiamo di fare Nostra la voce dei morti e dei vivi; dei morti, caduti nelle tremende guerre passate sognando la concordia e la pace del mondo; dei vivi, che a quelle hanno sopravvissuto portando nei cuori la condanna per coloro che tentassero rinnovarle; e di altri vivi ancora, che avanzano nuovi e fidenti, i giovani delle presenti generazioni, che sognano a buon diritto una migliore umanità. E facciamo Nostra la voce dei poveri, dei diseredati, dei sofferenti, degli anelanti alla giustizia, alla dignità della vita, alla libertà, al benessere e al progresso». Risuona ancora alle nostre orecchie, il suo vibrante: «Jamais plus la guerre, jamais plus la guerre»<sup>21</sup>!

Nel corso del suo lungo pontificato, Giovanni Paolo II è intervenuto con coraggio e perseveranza per porre fine alle guerre – ricordiamo i suoi innumerevoli appelli in favore della pace durante la guerra in Jugoslavia – o nella speranza di scongiurare lo scoppio di nuovi conflitti – in particolare per allontanare la terribile prospettiva di una guerra in Iraq – senza che i suoi accorati appelli fossero ascoltati. Quello che è successo in seguito ha ampiamente dimostrato che la voce del Papa era la voce della saggezza, una voce inascoltata, una voce imparziale avendo per solo scopo il bene comune dell'umanità.

L'impegno dei cattolici e della Santa Sede per la risoluzione dei conflitti e la promozione di una pace giusta e duratura nella Verità non è mai venuto meno, come testimoniano le molteplici iniziative di Benedetto XVI e, recentemente, di Papa Francesco in favore del Vicino Oriente e dell'Ucraina. Al posto della logica pagana: “Dio è con noi, quindi vinceremo”, lo scrittore Maurice Barrès,

---

<sup>19</sup> Giovanni XXIII, *Lettera Enciclica “Pacem in terris”*, 1 aprile 1963, n. 88.

<sup>20</sup> Paolo VI, *Discorso alle Nazioni Unite*, 4 ottobre 1965, n. 1, “L'Osservatore Romano”, 6 ottobre 1965, p.4.

<sup>21</sup> *Ibid.*, n. 5.

tornato al Cattolicesimo scriveva nel lontano 1917: «*Non pas Dieu avec nous, mais nous avec Dieu*»<sup>22</sup>.

Papa Francesco ricordava, nel 2014, il necessario impegno umano per l'imparziale promozione della pace, e, inseparabilmente, la dimensione divina della medesima pace:

L'ulivo, che ho piantato nei Giardini Vaticani insieme con il Patriarca di Costantinopoli e i Presidenti israeliano e palestinese, richiama quella pace che è sicura solo se è coltivata a più mani. Chi si impegna a coltivare non deve però dimenticare che la crescita dipende dal vero Agricoltore che è Dio. Del resto, la vera pace, quella che il mondo non può dare, ce la dona Gesù Cristo. Perciò, nonostante le gravi ferite che purtroppo subisce anche oggi, essa può risorgere sempre<sup>23</sup>.

Recentemente, una tesi di laurea, dal titolo *La finestra sull'Ucraina: febbraio 2022 – febbraio 2023, un anno di Angelus di Papa Francesco*, riporta un anno di interventi di Papa Francesco pronunciati dalla finestra del Palazzo Apostolico sulla guerra in Ucraina, una guerra più volte definita «sacrilega»<sup>24</sup>.

Dal primo Angelus del 27 febbraio 2022, subito dopo l'inizio delle ostilità, fino al 19 febbraio 2023, inserendo altresì le conferenze stampa tenute in aereo al termine dei viaggi Apostolici del 2022 – 2023 (Malta, Canada, Kazakistan, Bahrein, Repubblica Democratica del Congo e Sud Sudan), ogni messaggio, ogni parola pronunciata da Papa Francesco ispira e guida la diplomazia della Santa Sede, nel tentativo di arrestare la guerra. Nella percezione del Papa, questa guerra potrebbe cambiare per sempre il corso del secolo e del millennio, saldando i pezzi della guerra mondiale «a pezzi», secondo la sua nota definizione, e trasformandola in guerra mondiale, la “Terza”, *tout court*. Nell'Angelus del 27 febbraio 2022, Papa Francesco, nella tradizionale imparzialità della Santa Sede e in vista di una possibile mediazione, esordisce con prudenza e manifesta la disponibilità della Santa Sede, disponibilità lasciata però cadere a breve giro dal Ministro degli Esteri Lavrov, che la

<sup>22</sup> Maurice Barrès, *Les diverses familles spirituelles de la France*, Paris, 1997, p. 186.

<sup>23</sup> Papa Francesco, *Discorso ai partecipanti all'assemblea della “Riunione delle opere per l'aiuto alle Chiese Orientali” (R.O.A.C.O.)*, 26 giugno 2014.

<sup>24</sup> L. Maltecca, *La finestra sull'Ucraina: febbraio 2022 – febbraio 2023, un anno di Angelus domenicali di Papa Francesco*, tesi di laurea in Studi Strategici e Scienze Diplomatiche presso la “Link Campus University” di Roma, 2023.

rimanda *sine die*, come lo stesso Francesco racconterà in seguito ai giornalisti. Per tutto il mese di marzo 2022, il Papa si lancia in un crescendo di affermazioni. Dapprima definisce «guerra» quella che la propaganda di Mosca chiama «operazione militare speciale». Non solo: prosegue il 13 e il 27 connotandola come guerra di aggressione e d'invasione. Passa infatti una settimana e il tono si alza ulteriormente, riconoscendo che esiste uno Stato aggredito, quello ucraino, e uno che aggredisce, quello russo. E lo ribadisce una seconda volta nell'Angelus del 20 marzo, in netto contrasto quindi con la teoria russa di «guerra di liberazione». Il terzo concetto, più significativo, viene esposto da Papa Francesco, la domenica 27 marzo, affermando a tutti gli effetti che questa guerra è «una guerra di invasione», con violazione del diritto internazionale. Nel successivo viaggio Apostolico a Malta, il 2 aprile, seppure senza scandire il nome e cognome di Vladimir Putin, abbiamo la prima allusione, ancorché indiretta, alla persona del presidente russo, quando il Papa condanna le mire di «qualche potente tristemente rinchiuso in pretese anacronistiche». Nessuno mai avrebbe pensato che a due Pasque di pandemia seguisse una Pasqua di morte e distruzione e lo testimonia l'incredulità di Papa Francesco, il 17 aprile, dinanzi a centomila fedeli. Una Pasqua senza resurrezione, con il pensiero alle fosse comuni di Bucha, dove il Pontefice avrebbe voluto trovarsi, per annunciare alle famiglie la risurrezione, trattenuto, come egli stesso ha dichiarato, dalla speranza di poter compiere prima o poi un viaggio bilaterale di mediazione. Ma lo spiraglio («Non chiudo mai le porte», aveva detto in settembre, al ritorno dal Kazakistan) di mediazione non si apre per tutto il 2022, mentre da Kherson, proprio in coincidenza con il Natale, il mondo assiste a una nuova strage degli innocenti, con bombardamenti che non risparmiano i bambini. In mancanza di qualsiasi spiraglio di mediazione diplomatica, al Papa non resta che tenere aperta, anzi spalancata la finestra dell'attenzione mediatica, come non era mai successo prima per nessun altro conflitto. La guerra d'Ucraina, che Papa Francesco in principio era sembrato restio a enfatizzare, diventa presto la «guerra delle guerre», citata più di cento volte: a significare che invece di «emarginare» le altre guerre, ha in sé, al contrario, la forza di collegarle tra loro, apparendo al Papa come il fattore scatenante della Terza Guerra Mondiale.

Papa Francesco è, finora, il Papa che si è spinto fino a dare un nome al conflitto, all'aggressore e all'agredito, ma è rimasto fedele alla imparzialità. La sua strategia è antitetica sia all'eccitazione guerrafondaia di chi invoca «vittoria, vittoria», sia alla decisione di «non trattare con Putin», e invoca la necessità di far tacere le armi per iniziare un dialogo, un negoziato in vista di una pace giusta e duratura.

### **A mo' di conclusione**

Il Cardinale Parolin diceva alla Pontificia Università Gregoriana: «In una Università, non si può, infine, tralasciare l'interesse dell'azione diplomatica della Santa Sede per l'educazione, che sul piano internazionale si presenta nelle sue diverse fasi e componenti: alfabetizzazione, istruzione, formazione di base e permanente, specializzazione, ricerca, cultura, riconoscimento di percorsi di studio e di titoli accademici».

Da cristiani, non crediamo alla fatalità della Storia. Siamo convinti che, con l'aiuto di Dio, l'uomo può cambiare ciò che potrebbe sembrare il corso inesorabile della Storia. L'esempio più eclatante fu, nel 1950, la decisione di uomini come Robert Schuman, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, cristiani convinti, di spezzare il circolo vizioso che dal 1870 fino al 1945, faceva alternare aggressioni, guerre, trattati ingiusti, umiliazione del vinto, nascita e sviluppo dello spirito di rivincita, aggressioni, guerre, ecc.

La Santa Sede, fedele alla sua imparzialità, si impegna nondimeno nelle relazioni internazionali, con lo scopo di favorire l'edificazione di ciò che Paolo VI chiamava «la civiltà dell'amore».

Recentemente, il 7 febbraio scorso, l'Arcivescovo maggiore della Chiesa greco-cattolica dell'Ucraina, Sviatoslav Chevchouk, dichiarava: «Il Papa è l'arbitro ecumenico. Prova a mantenere il dialogo tra le varie parti, senza schierarsi. È una tradizione millenaria del papato. La sua missione consiste nell'essere mediatore e promotore del dialogo, per edificare la pace e fermare le guerre»<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> «La Croix», 9 febbraio 2023, p. 8.



# Diplomazia, religione, storia: esperienze a confronto

di JAN TOMBIŃSKI

**Abstract:** *Understanding and explaining the root causes of political decisions in the country of accreditation plays an important role in the work of diplomatic missions. Beliefs and religious convictions are usually examined for their role in international relations and as a tool during conflicts. Yet, attitudes towards religion may also influence legal, institutional, or societal regulations within every country. Observations based on diplomatic work in four countries—Czechoslovakia/ Czech Republic, Bosnia and Herzegovina, France, and Ukraine—illustrate how religious landscapes and sensitivities may foster or weaken the internal cohesion of a society and determine its ability to adopt specific regulations. Knowledge of history, religious literacy, a good sense of observation, and the ability to dialogue with representatives of churches and religious communities belong to the list of important skills for diplomats. Detecting and interpreting the profound reasons for collective convictions allows for proper policy planning and, eventually, conflict prevention.*

## Il compito del diplomatico

Sono molto grato al Professor Mario Tesini per avermi invitato a tenere questa *lectio* a Parma. Il Professore mi ha sorpreso proponendomi di condividere con voi alcune esperienze personali, che ci aiutassero a riflettere sul modo in cui i problemi religiosi possono influire sul lavoro del diplomatico. Così, mi ha incoraggiato a rinfrescare i miei ricordi sul servizio svolto in vari Paesi e a raccogliermi per il nostro incontro.

Prima di cominciare vorrei fare due precisazioni. In primo luogo, questa non sarà una lezione puramente accademica, con riferimenti alla letteratura. In secondo luogo, non parlerò della religione come fattore che influenza le relazioni internazionali, né della minaccia del terrorismo a sfondo religioso. Lascero fuori dalle mie spiegazioni anche il dialogo interreligioso. Mi concentrerò invece sul dovere del diplomatico, che, per orientarsi efficacemente nel Paese in cui gli è dato di lavorare, è chiamato a comprendere le

motivazioni religiose che plasmano le sensibilità di una società, dal momento che sono queste ultime, spesso, a dare forma al quadro politico e a rendere percorribili determinate soluzioni legali.

Il diplomatico si trova in una posizione privilegiata in virtù del suo *status*: egli non solo ha accesso agli uffici e alle istituzioni che guidano lo Stato, ma interagisce anche con le sue *élites* intellettuali e culturali. Allo stesso tempo, vivendo per diversi anni in un Paese, si immerge nell'ambiente circostante, manda i bambini a scuola, conosce la vita quotidiana, i costumi e la cultura, il che consente di comprendere i meccanismi più elementari dei processi sociali e politici. Il compito di un diplomatico è quello di descrivere e spiegare il Paese in cui è inviato, e i suoi problemi, ai politici del proprio Paese, in base alle esigenze di questi ultimi. Ciò vale non solo per la politica estera, ma anche per le soluzioni costituzionali, legali e istituzionali, oltre che per i contatti tra le rispettive società. Per descrivere e spiegare alle proprie autorità un Paese straniero, è necessario approfondire e comprendere le motivazioni e le aspirazioni più profonde di ogni persona che vi risiede, perché tali motivazioni e tali aspirazioni incidono sul campo in cui maturano le scelte politiche, sia nella sfera interna che in quella estera.

Passiamo ora al tema in oggetto, *in medias res*. Lo farò con lo sguardo del cattolico polacco che appartiene alla generazione dei diplomatici entrati al servizio dello Stato dopo il cosiddetto "Autunno dei Popoli" del 1989. Era da poco crollato il comunismo nell'Europa centrale, la "cortina di ferro" era scomparsa, la guerra fredda era finita e si era aperta la prospettiva di ricostruire la carta politica dell'Europa. Ho così iniziato l'attività diplomatica "in quarta", praticamente senza alcuna preparazione, passando dall'incarico di professore universitario di storia alla partecipazione attiva nella storia stessa. Per necessità, ho seguito il metodo *learning by doing* – la situazione lo richiedeva. Ho preparato per voi alcune riflessioni su quattro Paesi con diverse strutture religiose in cui ho avuto modo di lavorare e in cui ho sperimentato l'influenza degli atteggiamenti nei confronti della religione o del pluralismo religioso sulla politica statale.

## Cecoslovacchia e Repubblica Ceca

Nell'estate del 1990 ho iniziato a lavorare presso l'Ambasciata polacca a Praga, allora capitale della Repubblica Federale Cecoslovacca, e, dopo il crollo dello Stato federale nel 1993, capitale della Repubblica Ceca. Da polacco interessato alla storia d'Europa, credevo di potermi orientare facilmente nella situazione di un Paese vicino, che per decenni era appartenuto al medesimo blocco orientale. L'economia, le questioni sistemiche, le influenze sovietiche – tutto questo era soggetto a leggi simili. Ero convinto che ci sarebbero state somiglianze anche nella sfera religiosa, perché in tutti i Paesi dell'area comunista le chiese e le associazioni religiose erano soggette a restrizioni e la secolarizzazione era parte della dottrina di Stato.

Avevo tuttavia impresso nella memoria un episodio significativo di un mio breve, precedente soggiorno in Cecoslovacchia nel 1988. Sul percorso da Praga a Brno, un autostoppista incontrato per caso, interrogato sulla situazione del suo Paese, menzionò con estrema cautela piccoli gruppi di discussione che parlavano di testi apparsi su riviste cattoliche polacche, in particolare in *Tygodnik Powszechny*, pubblicato nella mia città natale, Cracovia. L'autostoppista mi chiese se potessi mandargli le edizioni di questa rivista, ai tempi l'unica testata tra l'Elba e Vladivostok indipendente dalle autorità, di cui però era vietata la distribuzione in area cecoslovacca. Questa breve conversazione fu un segnale di quanto fosse diverso lo spazio concesso al dialogo in Polonia e in Cecoslovacchia. Io stesso avevo molti amici nella redazione di *Tygodnik Powszechny* e consideravo assolutamente normale lo spazio di libertà alimentato dagli articoli pubblicati nella rivista. Allora, scoprii che ciò che era consentito in Polonia era un frutto proibito in Cecoslovacchia.

I successivi quattro anni e mezzo di lavoro a Praga rafforzarono la mia convinzione di quanto fossero profonde le differenze nella religiosità e nel ruolo della religione all'interno della società cecoslovacca, e di come, in fondo, la mia precedente conoscenza di quel Paese fosse superficiale. Le radici di questi atteggiamenti nei confronti della religione erano molto più profonde di quanto pensassi e andavano al di là di pochi decenni di comunismo. Per capire ciò, è necessario qualche cenno storico, ma per il poco tempo a disposizione mi limito a una breve digressione.

Anzitutto, va ricordato che questa regione d'Europa ha sperimentato sia il cristianesimo orientale sia quello occidentale e che il movimento di riforma di Jan Hus è apparso cento anni prima di Lutero. Durante la Guerra dei Trent'anni, nella battaglia della Montagna Bianca, avvenuta nel 1620 nei pressi di Praga, l'esercito imperiale, fedele al sovrano cattolico, sconfisse le forze ceche favorevoli alla Riforma. Le *élites* aristocratiche ceche furono allora decimate e le loro proprietà trasferite alla corte asburgica tedesca o alle famiglie germanizzate fedeli alla Controriforma. La frase "sconfitta della Montagna Bianca" entrò definitivamente nel dizionario politico ceco e da quel momento in poi definì una minaccia per gli interessi nazionali e vitali della popolazione ceca.

Dopo l'istituzione dello Stato cecoslovacco alla fine della Prima Guerra Mondiale, la componente ceca seguì una tradizione anticattolica e anticlericale rifiutando il passato austriaco. Nella parte slovacca del nuovo Stato, invece, la Chiesa cattolica mantenne la sua posizione dominante e l'influenza del clero sulla vita politica e sociale fu molto forte. In una società rurale, spesso analfabeta, i sacerdoti rappresentavano l'*élite* e giocarono un ruolo decisivo nel mantenimento delle tradizioni e della lingua nazionale durante il dominio ungherese.

Il comunismo del dopoguerra colpì duramente l'attività delle chiese. Gli ordini maschili e femminili vennero sciolti per decisione delle autorità all'inizio degli anni '50, e suore e religiosi furono rinchiusi in monasteri scelti, senza poter svolgere il loro ministero. Molti sacerdoti e Vescovi trascorsero anni nelle carceri o nei campi di lavoro forzato, alcuni nelle miniere di uranio. Il clero fu costretto ad aderire ad associazioni subordinate al governo, che, tra le altre cose, avevano il compito di denunciare al servizio di sicurezza i fedeli e altri religiosi che osavano criticare il regime. I pochi gruppi di credenti che resistettero al controllo statale furono perseguitati e quanti partecipavano a riunioni illegali di preghiera o di discussione venivano privati del diritto di esercitare un lavoro in linea con la propria istruzione. Intere famiglie furono perseguitate nell'intento di soffocare il più possibile tutte le attività che sfuggivano al controllo delle autorità.

I cambiamenti susseguitisi nel corso dei secoli nel panorama religioso delle terre ceche e slovacche portarono a una secolarizzazione di vasta portata nell'odierna Repubblica Ceca. Attualmente

oltre il 70% degli abitanti dichiara di non essere legato ad alcuna comunità religiosa e la maggioranza dei credenti è cattolica. Diversamente, in Slovacchia quasi il 70% delle persone dichiara di avere fede in Dio e la stragrande maggioranza dei credenti aderisce alla Chiesa Cattolica. In Slovacchia, anche la percentuale di praticanti regolari è significativamente più alta rispetto alla Repubblica Ceca. Questo è il contesto storico necessario per comprendere le osservazioni derivanti dal mio lavoro in questo Paese.

Innanzitutto, vi parlerò della condizione in cui trovai la Chiesa Cattolica, perché questa mi era maggiormente vicina. A causa del legame profondo intrattenuto dalla società polacca con il cattolicesimo, spesso questi problemi erano oggetto di discussioni politiche nel mio Paese e di rapporti diplomatici da me redatti. Prima della caduta del comunismo, a Praga e in altre grandi città, esistevano case religiose illegali. Religiosi ordinati in segreto o persone decise ad intraprendere la vita monastica vivevano in appartamenti o dimore comuni. Di giorno avevano un'attività professionale, in quanto sottoposti all'obbligo di lavoro, e, nel tempo libero, si dedicavano alla preghiera, allo studio o all'insegnamento, che era rivolto a piccoli gruppi di iniziati. Quando essi dovettero trasferirsi nei monasteri riaperti, non riuscirono subito ad adattarsi alla vita di clausura e al servizio ai fedeli. Accadeva che, in preda al panico, essi cercassero un sacerdote perché avevano dimenticato informazioni banali ma essenziali, come decidere chi dovesse celebrare la messa e a che ora. Il passaggio da una struttura chiusa, isolata, costantemente soggetta alla sorveglianza e alla repressione, a una chiesa aperta e al servizio delle persone, avvenne in modo graduale e non senza problemi.

Nelle chiese diocesane, delle quali solo alcune erano rimaste attive sotto il comunismo, i sacerdoti delle ex-associazioni controllate dallo Stato si rivelarono un serio problema. E non solo perché essi, precedentemente, erano funzionari con uno stipendio statale, esercitanti la professione di sacerdote, ma soprattutto perché questi sacerdoti non comprendevano il legame che li univa alla Chiesa universale, dal momento che le autorità comuniste imponevano fedeltà allo Stato e non al Vaticano, loro nemico. Alcuni di loro cercavano anche di conquistare il favore dei parrocchiani dimostrandosi sensibili ai bisogni dei fedeli. Dagli altari annunciavano votazioni sull'ordine delle celebrazioni, le chiese venivano

messe a disposizione per discussioni su argomenti distanti dalle materie ecclesiastiche e i monasteri furono trasformati in alberghi. Infine, dopo l'apertura degli archivi della polizia segreta, molti di questi sacerdoti apparentemente "progressisti" furono smascherati come agenti segreti al servizio della sicurezza comunista. Ognuno di questi casi ha purtroppo contribuito a minare la fiducia nella Chiesa in ricostruzione e ha ridotto il numero dei credenti.

La parziale relegazione della Chiesa alla sfera dell'illegalità durante il comunismo e la cappa persecutoria a cui era stato sottoposto il clero furono anche all'origine di eventi sorprendenti dopo il cambio di regime. Circa un anno dopo la Rivoluzione di Velluto, si tenne a Praga una conferenza con la partecipazione di molti politici e personalità rappresentative di vari ambienti, anche religiosi. All'entrata della sala riunioni, si scoprì che il Presidente Vaclav Havel, un ateo, sebbene in cerca di fede, aveva salutato molto calorosamente Dominik Duka, Provinciale dei Domenicani. Allo stesso tempo, il Ministro degli Esteri Jiri Dienstbier, deciso anticlericale e ateo, aveva salutato in modo altrettanto espansivo il Vescovo Miroslav Vlk. I quattro si guardarono perplessi e stupiti, chiedendosi come fosse possibile che essi si conoscessero. Si scoprì che il Presidente Havel e Duka erano stati imprigionati per alcuni mesi nella stessa cella, mentre il Vescovo Vlk e il Ministro Dienstbier avevano lavorato come operai, lavando le finestre dell'edificio in cui si teneva la conferenza. In questo modo inaspettato andarono creandosi canali di comunicazione informali, ma molto ben funzionanti e affidabili, tra governanti e alti rappresentanti del clero.

Il rinnovamento della vita religiosa dovette poi affrontare il problema dello scioglimento delle congregazioni maschili e femminili avvenuto nel 1950. Durante uno dei miei viaggi attraverso le regioni confinanti con la Polonia, raggiunsi un villaggio diviso dal confine: la maggior parte delle case era rimasta sul lato polacco; sul lato ceco si stagliavano invece una grande chiesa barocca e un monastero, con accanto un cimitero e un ospedale psichiatrico. Bussai alla porta del monastero per sapere se c'era qualcuno. Ad aprire la porta fu una suora, che alla domanda su quante suore abitassero nel convento, rispose con calma che nel cimitero ce n'erano circa 600, mentre nel monastero ne restavano 124 in vita, di cui 18 potevano lavorare. Rimasi senza parole quando sentii questa risposta, letteralmente al confine con la Polonia, dove casi del

genere erano inimmaginabili. La suora spiegò che nel 1950 i comunisti concentrarono in questo monastero, e in altri tre luoghi, le suore delle congregazioni allora esistenti. Esse vennero rinchiusse e condannate “all’estinzione”, private di ogni lavoro che desse loro un’organizzazione alla giornata, al punto da non poter nemmeno cucinare o fare il bucato. Tutto veniva fornito dalle autorità, che così assicuravano il completo isolamento delle sorelle dal mondo esterno, anche per quanto riguardava la partecipazione ai sacramenti. Negli ultimi quarant’anni, la maggior parte delle suore internate è morta e solo le più giovani avevano ancora le forze per servire gli altri.

Una delle icone della Chiesa cattolica ceca è stato il Cardinale František Tomašek, il cui funerale nell’agosto del 1992 divenne un’occasione per ricordare la persecuzione del clero e della religione cristiana durante il regime comunista. Tomašek fu ordinato Vescovo in segreto nel 1949, ma subito dopo le autorità lo arrestarono e lo mandarono in un campo di lavoro. Nel 1976, ventisette anni dopo, Papa Paolo VI lo nominò *in pectore* al Collegio cardinalizio, e solo dopo il consolidamento di una certa linea di conciliazione voluta dal regime nei confronti della Chiesa, alla fine degli anni ’70, Tomašek poté iniziare il suo ufficio. Tuttavia, fino alla caduta del comunismo, non gli fu permesso di avere un successore e il Cardinale mantenne la carica di primate fino all’età di 91 anni. Ai funerali di questo testimone della storia del XX secolo sono accorsi i Presidenti dei Paesi vicini alla Repubblica Ceca e per i fedeli è stata un’occasione per ricordare l’influenza della Chiesa sulla storia dello Stato cecoslovacco.

Ricordo spesso la mia visita all’Arcivescovo Karel Otčenášek a Hradec Kralove, perché anche la sua vita illustra chiaramente il destino del clero ai tempi del comunismo. Poco prima della grande ondata persecutoria, da sacerdote ventinovenne, Otčenášek fu segretamente consacrato Vescovo nella notte tra il 30 aprile e il 1° maggio del 1950. L’allora ordinario, preparandosi al suo arresto, decise di occuparsi della successione. Il momento della consacrazione non era stato scelto a caso: si ritenne che in occasione della manifestazione del 1° maggio, una delle ricorrenze pubbliche più importanti ai tempi del comunismo, i servizi di sicurezza sarebbero stati così impegnati nella preparazione e nella protezione dell’evento da non occuparsi della sorveglianza del palazzo Vescovile,

precedentemente confiscato. E così, il prudente sacrestano, che aveva fatto per tempo una copia della chiave del cancello, riuscì ad accedere alla cappella, nella quale avvenne la consacrazione in profonda segretezza.

Ciò non impedì a Otčenašek di essere internato nel 1951 in un luogo simile a quello delle suore di cui abbiamo parlato prima. Dopo che si venne a sapere della sua ordinazione segreta, infatti, egli fu condannato a tredici anni di reclusione per tradimento dello Stato e spionaggio per conto del Vaticano. Dopo la sua liberazione, non gli fu comunque permesso di svolgere funzioni sacerdotali e Otčenašek lavorò come operaio in una latteria. La sentenza di condanna venne definitivamente revocata, in quanto illegittima, solo durante la Primavera di Praga del 1968. Ma ciò non comportò una piena normalizzazione e il suo ritorno al Vescovato: Otčenašek lo riottenne solo dopo la caduta del comunismo, quasi quarant'anni dopo aver ricevuto l'ordine sacro. Faccio l'esempio di questo Vescovo perché ascoltai questa storia direttamente da lui, ma ci sono stati molti casi simili di sacerdoti e Vescovi che dovettero scontare condanne a diversi anni di prigione o duro lavoro, talvolta nelle miniere di uranio dei Sudeti.

Cito queste storie non solo per illustrare la situazione all'interno dell'area cecoslovacca, ma anche perché queste vicende facevano parte del mio lavoro quotidiano di diplomatico. I politici polacchi erano interessati al destino e all'opera della Chiesa nella Repubblica Ceca e gli incontri con i suoi rappresentanti rientravano nel programma delle visite ufficiali. Ogni volta, l'Ambasciata preparava materiale informativo, testi per colloqui e suggerimenti per possibili ulteriori contatti o progetti per aiutare a ricostruire il patrimonio distrutto. Inoltre, la conoscenza dei costumi, delle sensibilità etiche e religiose e dell'influenza delle Chiese sul funzionamento dello Stato si è rivelata estremamente utile per l'analisi e la previsione di misure legislative o soluzioni istituzionali.

Contrariamente ad esempio alla Polonia, dove la nuova costituzione incluse l'*invocatio Dei* nel preambolo, la costituzione ceca non contiene riferimenti a Dio. Si afferma che «lo Stato si basa su valori democratici e non può essere vincolato da un'ideologia o religione esclusiva». Da qui deriva la completa neutralità dello Stato nei confronti dei credi religiosi, il che è comprensibile in una

società in cui la maggioranza delle persone non aderisce ad alcuna fede.

Come rappresentanza diplomatica, abbiamo inoltre notato notevoli differenze nella valutazione delle relazioni con la Russia. Contrariamente a Varsavia, dove prevaleva la paura dell'influenza russa, Praga era decisamente più favorevole ai contatti con Mosca. Ricercando le ragioni di questo atteggiamento, si è scoperto che in parte esse derivano dal ricordo del sostegno offerto dalla Chiesa ortodossa e dalla Russia zarista al Risorgimento ceco anti-asburgico. Un'esperienza storica completamente diversa, insomma, portò alla possibilità di concepire strategie di cooperazione differenti nel campo della politica estera.

Un'altra questione importante, emersa negli anni immediatamente successivi alla caduta del comunismo, fu la restituzione dei beni ecclesiastici. Varsavia osservava Praga e Praga Varsavia: le decisioni prese dai Paesi vicini potevano diventare un modello da seguire o da evitare. L'Ambasciata doveva approfondire e descrivere questi temi, indicare le conseguenze delle decisioni adottate e il loro eventuale impatto sociale. Contestualmente, in Polonia e nella Repubblica Ceca venne sollevata la questione della stabilizzazione dei rapporti con il Vaticano. Contrariamente alla Polonia, Praga non aveva ratificato il concordato con Roma, già negoziato e firmato. Il tema non era nemmeno oggetto di contenzioso tra i partiti politici, a conferma dello scarso interesse dimostrato dai cecoslovacchi nei confronti dei rapporti con la Santa Sede – un disinteresse dovuto sia alla passata antipatia per la chiesa romana sia alla diffusa indifferenza religiosa.

La medesima indifferenza nei confronti dei dettami delle chiese era visibile nelle misure legislative che riguardavano questioni etiche. Nella Repubblica Ceca l'aborto su richiesta di una donna, e sulla base del parere di un ginecologo, è consentito fino alla 12a settimana di gravidanza. Secondo un sondaggio dell'opinione pubblica, questa legge gode di un sostegno di oltre l'80% della popolazione. Altre indagini condotte dal Pew Research Center mostrano che esiste una correlazione tra religiosità e tendenze nazionalistiche, ivi compresi gli atteggiamenti nei confronti della questione migratoria. Cechi e slovacchi pur avendo per molti decenni convissuto all'interno di un unico Stato federale, differiscono sensibilmente nel loro atteggiamento nei confronti della

religione: rispetto ai cechi secolarizzati, gli slovacchi, più inclini a nutrire sentimenti religiosi, dimostrano una maggiore accettazione ed empatia verso i migranti. I cechi sono anche più suscettibili degli slovacchi a slogan nazionalisti e xenofobi.

L'esperienza degli anni trascorsi a Praga in un periodo di rapidissimi cambiamenti mi ha insegnato ad essere cauto nel valutare gli atteggiamenti sociali in rapporto al grado di religiosità di una popolazione e mi ha consentito di scoprire le profonde differenze che sussistono tra due Paesi vicini come Polonia e Repubblica Ceca. In quest'ultima, dove sono presenti numerosi monumenti cristiani, dove presso quasi ogni ponte c'è una statua di S. Giovanni Nepomuceno, l'odierna indifferenza religiosa assume le caratteristiche del «secolarismo cristiano», per usare un'espressione del grande filosofo Jan Patočka. Le forme tradizionali di religiosità, le celebrazioni, la magniloquenza, il *pathos* e i gesti sacrali non appartengono più al codice culturale di questa nazione. Esso è più vicino alla religiosità discreta, contenuta, tipica della tradizione protestante. Tradurre e spiegare tutti questi atteggiamenti è stata parte integrante del mio lavoro. È stato necessario, al riguardo, sensibilizzare i politici polacchi, inclini a celebrare il ruolo svolto dalla Chiesa cattolica nella sconfitta del comunismo. I cechi apprezzavano Giovanni Paolo II, ma il loro approccio alla fede, alla religione e al ruolo delle istituzioni ecclesiastiche nella società era completamente diverso.

### **Bosnia-Erzegovina**

Ora ci spostiamo in Bosnia-Erzegovina, dove ho lavorato dal 1996 al 1998 in qualità di Ambasciatore non residente della Polonia. Oggi guardiamo alla Bosnia-Erzegovina come a un Paese prevalentemente musulmano, ma ancora tre decenni fa il mosaico religioso era molto differenziato e su questo interferiva pesantemente la secolarizzazione del periodo comunista. Ricordo una descrizione della situazione religiosa che lessi mentre mi preparavo per la nuova missione. Un esperto della regione scrisse che bosniaci, serbi e croati si distinguono per il fatto che i primi non frequentano la moschea, i secondi non frequentano la chiesa ortodossa e i terzi non vanno in chiesa. Può sembrare ironico, ma era una descrizione accurata della situazione prima dello scoppio della guerra.

All'interno della Bosnia-Erzegovina, con gli accordi di pace dal 1995 si decise di creare cantoni differenziati su base etnica e, di conseguenza, religiosa. L'obiettivo era quello di creare aree etnicamente omogenee in cui gli abitanti si sentissero al sicuro. Durante la mia prima visita a Sarajevo nel febbraio del 1996, trovai la maggior parte dei luoghi di culto chiusi, cosa che attribuii alla guerra appena finita, alla distruzione e alla paura di stare in spazi pubblici. Ma anche pochi mesi dopo, la principale chiesa ortodossa, la cattedrale cattolica romana e la moschea principale, a pochi minuti di distanza a piedi l'una dalle altre, erano tutte vuote. Venivano rimosse le macerie, le finestre erano reinserite, ma i fedeli non si vedevano da nessuna parte. Circa un anno dopo la fine della guerra cominciai a notare persone che pregavano davanti alle moschee, anche quelle piccole, da soli o in gruppo, e talvolta in strada, quando le porte dei templi erano chiuse. La interpretai come prova del graduale superamento della paura di dimostrare l'appartenenza a un gruppo religioso.

Più volte ho attraversato in auto quasi tutto il territorio del Paese, osservando la graduale ricostruzione dopo i danni bellici. In varie regioni, lungo le strade, per molti chilometri non si vedeva un solo edificio che non fosse stato colpito dalla guerra. Nel tempo ho imparato dalla gente del posto a distinguere più o meno le case musulmane da quelle dei cristiani – a differenza di questi ultimi, i musulmani costruivano le loro dimore su pianta quadrata, con un tetto a quattro spioventi uguali. Anche se l'edificio presentava tracce di distruzione, da questi tratti era possibile determinare con un alto grado di probabilità chi lo abitasse e contro quale gruppo etnico o religioso si stessero svolgendo gli scontri in una data zona.

Il consolidamento del sentimento religioso e delle appartenenze confessionali all'interno dei cantoni ha determinato rapidi cambiamenti nel paesaggio. Nella parte bosniaca si iniziarono a costruire moschee, finanziate principalmente da fondi provenienti da Arabia Saudita, Turchia, Siria e da altri Paesi musulmani. Da quanto ricordo, solo l'Arabia Saudita stanziò la cifra astronomica di 750 milioni di dollari a questo scopo. Le moschee diventarono non solo luoghi di preghiera, ma centri di assistenza sociale e umanitaria, scuole per bambini, luoghi di scambio di informazioni. In un Paese che all'epoca aveva un altissimo tasso di disoccupazione, pari a circa l'80%, la combinazione di attività umanitarie,

educative e religiose portò a un rapido aumento della religiosità e dell'adesione alle usanze musulmane – un'eredità che si era persa ai tempi della Jugoslavia comunista.

Se durante le mie prime visite a Sarajevo e in altre città vedevo molto raramente donne in *hijab* o *burqa*, dopo due anni ce n'erano molte, soprattutto in provincia. Le moschee con i loro alti minareti delimitavano sempre più lo spazio circostante e le voci dei *muezzin* chiamavano alla preghiera. Purtroppo, in molti luoghi sacri cominciarono a nascondersi anche centri di addestramento di *mujaheddin*, i quali, in un Paese praticamente privo di autorità centrale, addestravano combattenti per guerre in Medio Oriente o in Europa. Le truppe internazionali della missione NATO, che avrebbero dovuto vigilare sul rispetto degli accordi di pace e prevenire un'eventuale recrudescenza del conflitto, si imbattevano ripetutamente nelle tracce di tale addestramento. Data la presenza *in loco* del contingente polacco, che faceva parte delle forze di pace, ho dovuto seguire da vicino questi problemi, perché influivano sulla sicurezza dei soldati. Bisognava insegnare ai comandanti quali comportamenti evitare per non inimicarsi le comunità locali e per non esporre i soldati ad attacchi o ad altri spiacevoli problemi.

Osservare l'espansione delle strutture musulmane mi ha portato a incontrare l'*imam* di Sarajevo. Con mia grande sorpresa, egli mi salutò nella mia lingua madre, perché aveva studiato in Polonia grazie al sostegno dei musulmani polacchi, una piccola comunità di qualche migliaio di persone formatasi vari secoli fa, quando i confini del Regno di Polonia raggiungevano il Mar Nero e in Polonia abitavano numerosi Tartari, che professavano la religione islamica. L'*imam* non tollerava l'espansione in Bosnia dell'*Islam* mediorientale, molto diverso da quello autoctono, rispettoso della multireligiosità e del multiculturalismo. Egli cercava fondi per formare *imam* tra i bosniaci, al fine di limitare l'afflusso di religiosi stranieri, cresciuti in società monoconfessionali, che sostenevano la segregazione etnica e l'*Islam* radicale. Temeva che ciò potesse portare a seri problemi e minacciare l'esistenza stessa dello Stato.

Completamente diversi erano i contenuti delle mie conversazioni con i cattolici. L'Arcivescovo di Sarajevo puntava sulla missione educativa, sottolineando con orgoglio che politici di tutte le confessioni avevano iscritto i propri figli al ginnasio diocesano. Questo confermava l'alto livello della scuola, ma lasciava anche

sperare nel ripristino di una convivenza pacifica. L'Arcivescovo era certamente preoccupato per l'espansione delle strutture dell'*Islam* importato da oltre confine e provava risentimento verso il Vaticano e gli Stati europei di tradizione cattolica per non aver prestato sufficiente attenzione a questo problema. Il Provinciale dei Francescani mi parlò in modo altrettanto critico della politica del Vaticano. Rimproverava a Giovanni Paolo II e alla diplomazia pontificia di aver accettato l'espulsione dei cattolici dalle zone della Bosnia sud-orientale, che si trovava entro i confini della Repubblica Serba. In questo modo, il raggio d'influenza della Chiesa cattolica si ridusse notevolmente rispetto ai tempi in cui Impero Ottomano controllava la regione balcanica.

L'Arcivescovo di Bania Luka, Franjo Komarica, nella primavera del 1997 ospitò la riunione della Commissione Giustizia e Pace. Con dispiacere raccontò che prima dello scoppio della guerra la sua diocesi contava circa 75.000 fedeli. Dopo la guerra ne rimanevano circa 5.000 e neanche una sola chiesa intatta. Bania Luka si trova sul territorio della Repubblica Serba; qui, i serbi decisero di realizzare una pulizia etnica, le cui vittime furono sia le comunità cattoliche che quelle musulmane. Con il mio aiuto, l'Arcivescovo si rivolse all'episcopato polacco per chiedere a ciascuna delle diocesi di Polonia di prendersi cura di una delle poche parrocchie rimaste nella diocesi di Bania Luka. Sfortunatamente, questi appelli sono rimasti senza risposta.

La parte più difficile del mio lavoro è stata quella di entrare in contatto con gli ortodossi. La loro chiesa era canonicamente soggetta alla Chiesa ortodossa serba, che a sua volta era uno strumento nelle mani del nazionalismo serbo. Gli ortodossi si opponevano alla separazione della Bosnia-Erzegovina dalla Serbia, così come all'influenza di altre religioni nell'area. Le alte gerarchie della Chiesa ortodossa non risposero alle mie richieste di incontro e le testimonianze che mi offrivano religiosi di altre confessioni suggerivano che la componente ortodossa locale non avrebbe mai preso contatti con me senza il permesso di Belgrado.

Ricordo con tristezza la missione in Bosnia-Erzegovina, che si è conclusa quasi 25 anni fa, perché le strutture sociali, politiche, religiose e l'economia del Paese sono state così gravemente danneggiate dalla guerra che ancora oggi quella società rimane dilaniata. Le divisioni religiose, determinate anche dall'influenza di attori

stranieri, rendono impossibile lo sviluppo di una politica indipendente. È un peccato che i politici che decisero i contenuti degli accordi di pace nel 1995 non abbiano tenuto conto dell'influenza della religione sul futuro dello Stato: alcune criticità si sarebbero potute evitare. L'esempio della Bosnia-Erzegovina dovrebbe essere analizzato dai centri di formazione diplomatica perché può servire da lezione e da monito quando si risolvono problemi simili in altre parti del mondo.

## **Francia**

Ora qualche osservazione sulla Francia, dove ho lavorato dal 2001 al 2007. La Francia, come la Turchia, fa parte dei Paesi europei che hanno fatto della laicità un principio costituzionale. La legge sulla laicità adottata nel 1905, comunemente nota come *Loi 1905*, è ancora oggi uno dei fondamenti dell'ordinamento repubblicano. La sfera di applicazione di questa legge è una sorta di documento storico – essa, infatti, non si applica alla regione dell'Alsazia-Mozel, perché a quel tempo, nel 1905, l'area alsaziana era sotto il dominio tedesco. In Alsazia, dunque, vigono ancora oggi le soluzioni del concordato del 1801 tra Napoleone e la Santa Sede: esse regolano in maniera diversa rispetto a quanto avviene nel resto della Francia il funzionamento e il finanziamento delle associazioni religiose, l'educazione dei sacerdoti e l'insegnamento della religione a scuola.

È opinione diffusa che l'atteggiamento della Francia nei confronti della religione sia ancora gravato dall'eredità mentale della Rivoluzione del 1789, che nella sua tendenza più radicale ha combattuto contro ogni credo religioso e ha fatto della "Ragione" il valore più alto, una divinità. Non è questa la sede per discutere della Rivoluzione francese, ma credo che le ragioni dell'adesione dello stato francese ai principi di laicità vadano anche più in profondità della Rivoluzione. La Francia conobbe infatti sanguinose guerre di religione nel sedicesimo e diciassettesimo secolo e la Notte di San Bartolomeo del 1572 è tuttora invocata come monito contro le dispute religiose. L'eccidio compiuto allora dai cattolici sui protestanti sembra pesare come una ferita aperta sulla storia francese, così come la Vandea. Il detto di Enrico IV «Paris vaut bien une messe», risalente alla cerimonia di incoronazione nel 1593, e con

il quale si suole descrivere la pacificazione nazionale, viene talvolta interpretato in modo ambiguo. In ogni caso, in quella occasione non si arrivò a una vera e propria riconciliazione, ma piuttosto all'espunzione dei problemi religiosi dal campo delle lotte di potere.

Ho notato, in Francia, un fermo rifiuto ad aprire una discussione pubblica sulle questioni religiose, soprattutto durante il dibattito sul progetto di costituzione europea sottoposto a referendum nel giugno 2005. La Convenzione europea, che ha elaborato il progetto del testo, propose nel preambolo la seguente formulazione: «Consapevole del proprio patrimonio spirituale, religioso e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; si basa sui principi della democrazia e dello Stato di diritto». Alcuni Paesi dell'Ue, tra cui la Polonia, allora governata dalla sinistra postcomunista, proposero di sostituire o integrare la stringa «il patrimonio spirituale, religioso e morale» con il sintagma «radici giudaico-cristiane dell'Europa». Un numeroso gruppo di cattolici francesi, così come altre confessioni cristiane, si impegnarono nella campagna per cambiare il testo, seguendo la voce di Giovanni Paolo II. Ancora durante i lavori della Convenzione, il Papa chiese il riconoscimento dello speciale contributo offerto dal cristianesimo alla formazione dell'Europa moderna, della coscienza, della cultura e del codice etico delle sue nazioni.

Partecipai anch'io a molti dibattiti pubblici su questo tema e cercai di perorare la causa del legittimo richiamo alle radici cristiane dell'Europa nel testo della costituzione. La stessa formulazione originaria – «patrimonio spirituale e religioso» – era talmente generica che poteva essere riferita a qualsiasi regione del mondo, e non descriva adeguatamente la specificità storica dell'Europa. Dopo una discussione televisiva, un ex Ministro, grande sostenitore dell'integrazione europea, mi chiese un incontro urgente. Mi fece una sola richiesta, ma abbastanza categorica: che smettessi di criticare il testo concordato dalla Convenzione, poiché era il massimo che si poteva negoziare tra il Presidente francese e la Massoneria. Rimasi senza parole per un momento, poi risposi che un compromesso tra il Presidente della Francia e la Massoneria francese non aveva alcuna importanza per me. Questi erano degli

accordi interni tra francesi, mentre la costituzione valeva per l'intera Unione, compresa la Polonia.

Alla fine, i francesi, come gli olandesi, respinsero il progetto del Trattato Costituzionale in un referendum, ma le tracce di questi dibattiti rimangono fino ad oggi. A determinare questo esito non intervenne solo l'influenza di organizzazioni segrete e movimenti pubblici, ma anche il timore che i trattati europei costringessero ad aprire un dibattito serrato sul concetto di laicità. Una simile discussione è facile da iniziare, ma molto difficile da concludere, soprattutto alla luce dei cambiamenti avvenuti nella società francese degli ultimi decenni. A differenza della Repubblica Ceca, infatti, dove laicità coincide con indifferenza, con disinteresse per le grandi controversie e con la preminenza dell'esistenza sulla trascendenza, in Francia questi temi accendono le emozioni, coinvolgono non solo i politici ma anche la gente comune, e minacciano di trasformarsi in proteste di piazza. In modo così diretto, quindi, le questioni ideologiche e religiose entravano direttamente nella corrente del lavoro diplomatico. Tutte le missioni accreditate a Parigi, indipendentemente dall'atteggiamento del loro Paese, dovevano includere nei loro rapporti non solo la discussione in corso, ma anche spiegarne le condizioni.

Molti *imam* chiedevano allora, apertamente, di minare le regole dello Stato francese, di attaccare le sue istituzioni e i suoi rappresentanti, di sovvertire le libertà e i principi costituzionali dello Stato. La Francia si trovò di fronte alla scelta di tollerare l'*Islam in Francia*, con *imam* formati al di fuori dei suoi confini, oppure di puntare su un *Islam francese*, in cui i membri della comunità religiosa fossero cittadini leali, vincolati a un codice di condotta repubblicano. L'Islam francese era sostenuto da intellettuali e leader di sindacati musulmani. Tuttavia, ampi settori della comunità islamica, spesso di umili condizioni socio-economiche, che si sentivano cittadini di seconda categoria nonostante avessero vissuto in Francia per tre generazioni, divennero seguaci di *mullah* radicali. Alcuni *imam* furono così espulsi dal Paese e la Francia si sforzò di controllare i contenuti predicati nelle *madrasse* e nelle cerimonie religiose. Tali iniziative non portarono a una completa stabilizzazione della situazione, come dimostrano i feroci e drammatici attacchi contro chiese, sacerdoti e redazioni di giornali succedutisi negli ultimi anni da parte di islamisti radicalizzati. Ciononostante,

non si ripeterono più disordini di massa come quelli della primavera-estate 2003, quando una violenza cieca, di matrice non esclusivamente religiosa, si impadronì delle periferie delle grandi città.

Sembra ragionevole affermare che il rifiuto di ammettere le proprie radici cristiane espose la Francia a scosse e sommovimenti, le cui cause non possono ridursi semplicemente a divisioni interne alla componente di tradizione cristiana. La mancanza di affermazione della propria identità, di punti di riferimento essenziali nella sfera della morale e della fede rende infatti più difficile – e non più agevole – l'integrazione di nuovi arrivati provenienti da altre *zone di civiltà*. Questi ultimi si sentono tanto più persi nel nuovo mondo quanto più tradizionali e rigide sono le società da cui essi provengono. La permissività, la tolleranza europea viene così percepita come segno di debolezza e di decadenza, non come un valore civile fondamentale. E ciò appare tanto più evidente in un Paese come la Francia, dove il principio di laicità condiziona i dibattiti legislativi in ambito etico e dove le leggi in materia di aborto, di riconoscimento delle unioni omosessuali e di definizione della famiglia sono tra le più liberali in Europa.

Vale infine la pena di menzionare la peculiare condizione della comunità ebraica, che è una delle più numerose e meglio organizzate di Francia. Questa comunità ha sviluppato metodi di dialogo con le autorità pubbliche che nessun altro gruppo religioso possiede. Tale confronto avviene nel contesto della cena annuale del CRIF, il Consiglio di Rappresentanza delle Istituzioni Ebraiche. L'evento, che tradizionalmente si tiene tra gennaio e febbraio, riunisce in un'unica sala i rappresentanti delle comunità ebraiche e della maggioranza di governo. All'interno di questa assemblea, composta da diverse centinaia di persone, spesso si arrivano a formulare discorsi molto critici nei confronti delle politiche governative e delle manifestazioni di antisemitismo all'interno della società francese, che si traducono in ricorrenti attacchi a sinagoghe e scuole.

Per partecipare a questo genere di discussioni, per riconoscere e comprendere le sottigliezze implicite nelle dichiarazioni dei politici e, infine, per interpretare correttamente e descrivere ai referenti del proprio Paese i processi storici e sociali osservati, un diplomatico deve conoscere la complessa area di confine che esiste tra religione e politica. Nonostante la distanza formale che permane

tra istituzioni statali e religiose, i cittadini reagiscono alle azioni politiche o legislative intraprese dai governi sulla base della loro visione del mondo, dei valori in cui essi sono cresciuti e a cui si ispirano nella vita di tutti i giorni. Del resto, anche questi valori e queste credenze appartengono a quelle «strutture di lunga durata» di cui scrisse il grande storico Fernand Braudel, riferendosi a processi di carattere prevalentemente economico.

## Ucraina

Infine, l'esempio dell'Ucraina, che dal febbraio 2022 resiste eroicamente all'aggressione russa. L'attacco russo a questo Paese si inserisce in una tendenza di politica coloniale, che probabilmente nessuno in Europa si aspettava nel ventunesimo secolo. Il mondo ha assistito ad un uso sorprendentemente primitivo e strumentale della religione e della chiesa ortodossa da parte della Russia per mettere in discussione tanto il diritto dell'Ucraina ad esistere come Stato quanto l'identità nazionale degli ucraini. La Russia, in sostanza, usurpa il ruolo di unico difensore dell'Ortodossia – anche se non si riesce bene a capire da cosa e da chi l'Ortodossia dovrebbe essere difesa. Sempre la Russia si è appropriata della storia delle terre che fanno parte dell'odierna Ucraina per costruire una narrazione nazionalista e pseudo-religiosa. La Chiesa ortodossa russa dà persino alla guerra una dimensione metafisica, promettendo ai soldati il paradiso dopo la morte per la patria. Predica una sorta di *jihad* ortodossa, una guerra santa, che provoca indignazione e turbamento in tutto il mondo cristiano. Sul piano storico, la Russia considera il battesimo della Rus' di Kiev alla fine del decimo secolo come il fondamento della sua statualità e identità. Il problema sta nel fatto che Mosca venne menzionata per la prima volta nei documenti un secolo e mezzo *dopo* che il principe Vladimir il Grande di Kiev si convertì al cristianesimo nel 988. È come se gli eredi aspirassero alla dignità dei fondatori.

L'Ucraina di oggi è spesso considerata come uno Stato omogeneamente ortodosso, ma uno sguardo più attento rivela un quadro ben più complicato. Ci sono divisioni molto profonde all'interno della stessa Ortodossia ucraina. Fino a poco tempo fa, la Chiesa ucraina del Patriarcato di Mosca, che fa parte della Chiesa ortodossa russa, era la più forte, con il maggior numero di parrocchie

e fedeli. Il Metropolita di questa chiesa è membro del sinodo della Chiesa russa e le decisioni riguardanti la liturgia e le relazioni internazionali vengono prese a Mosca. Lì, a sua volta, la Chiesa è soggetta alla supervisione politica diretta dello Stato e svolge compiti assegnatili dalla leadership russa.

Dopo aver ottenuto l'indipendenza nel 1991, a Kiev è stata istituita una chiesa ortodossa separata, facente capo al Patriarcato di Kiev. Essa cerca da anni di ottenere lo *status* di chiesa indipendente e autocefala all'interno della comunità ortodossa. Tale aspirazione si inserisce nella pratica ortodossa di istituire Chiese nazionali in Paesi indipendenti, che vivono in armonia – in “sinfonia”, potremmo dire – con il proprio Stato. Tuttavia, la Russia, e quindi la Chiesa ortodossa russa, non riconosce l'identità nazionale e statale dell'Ucraina. Per questo, Mosca si è opposta all'istituzione del Patriarcato di Kiev, considerandolo scissionista e scismatico. Usando la propria influenza e le proprie risorse finanziarie, la Chiesa russa ha così bloccato, per anni, la concessione dell'autocefalia al Patriarcato di Kiev, nonché il riconoscimento di quest'ultimo come equivalente delle altre chiese ortodosse.

La Chiesa di Mosca ha sempre rivendicato la propria competenza sull'Ucraina appellandosi alle decisioni prese nel 1686, quando Costantinopoli le concesse il diritto di eleggere l'Arcivescovo di Kiev dopo che la Polonia aveva perso il controllo dell'area. Quando, nel 2019, gli sforzi ucraini per far riconoscere la propria chiesa ortodossa come un'istituzione separata e autocefala sono stati coronati da successo, la Chiesa russa ha interrotto le relazioni con Costantinopoli e ha mantenuto una sua rete di diocesi e parrocchie in Ucraina. In accordo con le raccomandazioni di Mosca, queste ultime hanno rifiutato di unirsi a quelle ucraine, evitando di formare una chiesa comune. Nella retorica politica, l'autocefalia della Chiesa ortodossa ucraina concessa dal Patriarcato ecumenico di Costantinopoli è diventata uno degli argomenti incendiari per avallare la distruzione dello Stato ucraino.

La seconda chiesa cristiana in Ucraina, per numero di fedeli, è quella greco-cattolica, che combina la liturgia orientale con l'appartenenza alla Chiesa cattolica. I cattolici latini sono invece poco numerosi e, di solito, discendono da polacchi vissuti in territorio ucraino fino alla Seconda Guerra Mondiale. Per questo, le chiese cattoliche vengono comunemente chiamate “chiese polacche”.

Numerose sono le comunità evangeliche: alcune, di origine antica, prerivoluzionaria, sono composte da discendenti di genti tedesche che abitavano nelle grandi città della Russia zarista; altre, fondate dopo la riconquista dell'indipendenza dello Stato ucraino, si ispirano a movimenti evangelici statunitensi.

Dopo i cristiani, la seconda confessione più diffusa è l'Islam, che conta circa due milioni di credenti, molti dei quali sono tartari residenti in Crimea. Vale la pena di sottolineare che non si tratta di un Islam "importato", frutto di migrazioni moderne, ma di comunità radicate da secoli intorno al Mar Nero. Non ci sono quindi tensioni simili a quelle che abbiamo riscontrato in Francia. L'Ucraina è abitata anche da un grande numero di ebrei, paragonabile a quello della Francia; sul territorio non mancano luoghi di pellegrinaggio che attirano ebrei chassidici da tutto il mondo. Tuttavia, la popolazione ebraica di oggi è solo una piccola frazione rispetto quella che abitava queste aree prima della Seconda Guerra Mondiale. Dopo il 1945, in Ucraina sono rimasti innumerevoli siti in cui sopravvive la memoria dell'Olocausto, il più conosciuto dei quali è Babyn Yar, nei pressi di Kiev. Nel giro di due giorni, i tedeschi vi uccisero oltre trentatremila ebrei.

Una così grande diversità religiosa non manca di influenzare il funzionamento della società ucraina, la sua coesione interna e i contenuti stessi della legislazione. Per favorire il confronto tra queste varie componenti, è stato nominato come organo consultivo del Parlamento un consiglio pan-ucraino delle chiese e delle organizzazioni religiose, che raccoglie rappresentanti di tutte le confessioni. Si tratta di una soluzione unica su scala europea, che consente un dialogo permanente e istituzionalizzato tra religioni e, di riflesso, favorisce l'elaborazione e la formalizzazione di posizioni condivise su singoli provvedimenti legislativi.

Quando, nel settembre 2012, ho assunto la funzione di Ambasciatore dell'Unione europea a Kiev, decisi di incontrare i rappresentanti delle varie religioni, cosa che i miei predecessori non avevano mai fatto. Ho ritenuto necessario conoscere le loro posizioni sui rapporti fra Ucraina e Unione Europea. Attraverso il contatto quotidiano e costante con gli abitanti, infatti, i religiosi hanno plasmato e possono ascoltare le opinioni della popolazione, raggiungendo luoghi e persone a cui la diplomazia non guarda mai. La prima difficoltà che incontrai fu quella di stabilire l'ordine

delle visite, perché sbagliare il protocollo poteva vanificare le migliori intenzioni, ostacolando i successivi contatti. In questo caso sono tornate utili sia la mia esperienza diplomatica sia la conoscenza delle relazioni interconfessionali e delle conseguenze che ne possono derivare.

Nonostante le resistenze dei miei colleghi, ho deciso di iniziare la serie di incontri dal capo dell'unica chiesa ortodossa allora riconosciuta, che era anche quella più numerosa: il Patriarcato di Mosca. Ritenevo che un ordine diverso sarebbe stato percepito come un affronto e avrebbe reso i futuri contatti più difficili se non addirittura impossibili. Il Metropolita Volodymyr, al tempo gravemente malato, mi ricevette in un'atmosfera molto piacevole e la conversazione, sebbene cortese e necessariamente generica, fu priva di commenti critici nei confronti dell'Unione europea, dell'Occidente, del confronto tra civiltà o delle aspirazioni dell'Ucraina. Lo presi come un buon segno e un incoraggiamento per continuare lo scambio di opinioni; purtroppo, la malattia del Metropolita non consentì ulteriori contatti. I suoi successori non furono desiderosi di continuare il dialogo e, quando scoppiò la crisi nei rapporti tra Kiev e Mosca in relazione all'accordo di associazione dell'Ucraina con l'UE, smisero di rispondere alle mie proposte di incontri.

La visita successiva fu al più anziano gerarca dell'Ucraina, il Cardinale Ljubomyr Huzar, Capo della Chiesa greco-cattolica. Istituita alla fine del sedicesimo secolo, questa chiesa tentò di attuare gli ideali dell'Unione fiorentina del 1439, segnando un passo concreto verso la conciliazione tra cristianesimo orientale e cristianesimo occidentale. I greco-cattolici mantennero così la liturgia orientale e allo stesso tempo riconobbero la supremazia di Roma e del papato, diventando parte della Chiesa universale, senza rimanere una Chiesa soltanto locale. Inizialmente diffusa nei territori dell'ex Corona polacca, la Chiesa greco-cattolica si espanse successivamente in altre regioni abitate da ucraini nell'area geografica compresa tra le odierne Slovacchia e Romania. Le numerose ondate migratorie che partirono da questa parte d'Europa fecero sì che la Chiesa greco-ortodossa diramasse le proprie strutture in molti altri Paesi europei e in America, luoghi in cui essa è tutt'oggi radicata. Durante i tempi dell'Unione Sovietica, il clero e i fedeli greco-cattolici furono oggetto di repressioni particolarmente brutali a causa della loro formale subordinazione al Vescovo di Roma.

Il Cardinale Huzar si rivelò un interlocutore molto critico nei confronti dell'Occidente e dell'Unione Europea. Dalle sue parole emergeva il rammarico per il rifiuto opposto dai ceti dirigenti europei a esplicitare, nei testi fondamentali dell'Unione, i riferimenti alle radici cristiane d'Europa, tanto caldeggiati da Giovanni Paolo II. Huzar vedeva in questo diniego la perdita della bussola morale da parte della società occidentale. Nonostante un atteggiamento così critico, incontrai regolarmente il Cardinale nel corso degli anni successivi; dedicammo ore alla discussione, esaminando, tra l'altro, l'adeguamento della legislazione ucraina a quella europea in materia di non-discriminazione per motivi di orientamento sessuale.

Successivamente è stata la volta dell'incontro con il Metropolita Filaret, Capo dell'allora misconosciuto Patriarcato ortodosso di Kiev. Filaret, nonostante la comprovata, lunga collaborazione con il KGB in epoca sovietica, era una spina nel fianco per Mosca. Egli aveva osato opporsi al dominio della Chiesa russa, sostenendo con forza l'indipendenza dell'Ortodossia ucraina. Filaret considerava la Chiesa russa come uno strumento del colonialismo e dell'imperialismo russo, e, in questo, come possiamo vedere oggi, aveva ragione. In una delle nostre conversazioni, Filaret sollevò il problema della restituzione dei beni ecclesiastici; ricordai di aver avuto discussioni simili ai tempi del mio incarico diplomatico a Praga. Tuttavia, non mi aspettavo che, a mia precisa domanda su quale fosse, per lui, la data più giusta da considerare ai fini della restituzione dei beni, mi rispondesse: «L'anno 1917», ovvero prima della rivoluzione bolscevica. Pensai tra me e me: «Quanto è successo in cento anni, quanti Paesi sono scomparsi o sono stati creati, come è cambiato il corso dei confini, e quanti luoghi di culto sono stati distrutti o costruiti nel frattempo... E come richiedere risarcimenti?». Durante la Rivoluzione della Dignità nell'inverno del 2013-2014, la chiesa guidata da Filaret si è schierata senza esitazione dalla parte dei manifestanti, dando rifugio a quanti erano stati picchiati o feriti negli scontri con la polizia, accogliendoli nei templi e nei monasteri, che venivano trasformati in ospedali da campo. A quel tempo, ebbi molte conversazioni con il Metropolita, che era diventato una delle autorità pubbliche più importanti e ascoltate del Paese. Egli aveva anche assunto il ruolo di negoziatore tra le parti, nell'intento di ridurre la tensione ed evitare spargimenti di

sangue. Succedeva che i religiosi della chiesa ucraina, insieme a sacerdoti di altre confessioni, isolassero polizia e manifestanti con transenne, cercando di evitare gli scontri e frapponendo i loro corpi tra le parti in lotta.

Oltre agli scambi con i capi delle Chiese cristiane, mi sono stati utili gli incontri con il Supremo Mufti dell'Ucraina, Ahmed Tamim. Quest'ultimo si era guadagnato un grande rispetto tra la popolazione per la sua spiccata capacità negoziale, per il rifiuto categorico di ogni radicalismo, nonché per la sua posizione inequivocabilmente filo-ucraina. Le cene annuali da lui organizzate tra *leaders* della comunità musulmana, politici, rappresentanti di altre religioni e corpo diplomatico, erano un'occasione per interessanti conversazioni con persone con le quali i diplomatici solitamente non avevano contatti. Dopo l'annessione della Crimea da parte della Russia nel 2014, i musulmani ucraini diedero un grande aiuto ai tartari di Crimea, che, a migliaia, fuggirono dalla penisola.

Certamente, le dinamiche interne alla Chiesa ortodossa furono allora della massima importanza per determinare gli stati d'animo della popolazione ucraina, per influenzare la situazione politica nel suo complesso e per delineare i progetti strategici della Russia, sostenuti dal Patriarcato di Mosca e volti a contrastare l'avvicinamento ucraino all'Unione Europea. L'affrancamento di Kiev dalla dipendenza geopolitica da Mosca, tanto in ambito politico quanto in quello della sfera religiosa, costringe infatti la Russia a ridefinire la propria identità e, allo stesso tempo, intacca le sue ambizioni di superpotenza, per le quali l'egemonia sull'Ucraina è di fondamentale importanza. Sfruttando i pulpiti e l'influenza della Chiesa russa, Mosca cercò dunque di sabotare in ogni modo i cambiamenti sistemici che avrebbero avvicinato l'Ucraina all'Unione Europea. Così capitò anche con l'esenzione dal visto; per ottenerla, una delle condizioni necessarie era l'introduzione dei passaporti biometrici. Il clero della Chiesa russa si oppose a questi ultimi con il pretesto che fornire le proprie impronte digitali e una foto biometrica equivaleva a cedere una parte della propria anima a Satana. Centinaia di credenti guidati dal clero ortodosso marciarono davanti all'Ambasciata dell'UE a Kiev sull'onda di tali slogan.

Non lasciai queste assurdità senza risposta. Entrai in controverse e presentai argomenti che confutavano queste affermazioni bizzarre, sebbene fossi consapevole del vantaggio che i religiosi

avevano su di me: essi avevano un contatto costante con le persone; erano sostenuti dall'autorità della Chiesa ortodossa; usavano la religione e le emozioni che ne scaturivano per veicolare opinioni che non avevano nulla a che fare con la fede. Io potevo oppormi solo con spiegazioni razionali, basate su norme e regolamenti. Anche l'esempio che portavo delle Chiese ortodosse di Cipro, Grecia, Bulgaria e Romania, che evidentemente non avevano venduto la propria anima a Satana ammettendo l'uso dei passaporti biometrici, non faceva molta presa sui miei ascoltatori. Il pope della chiesa era conosciuto, vicino alla gente e ai fedeli; io parlavo di cose lontane dalla vita quotidiana, aride e burocratiche.

Su un altro versante, tutte le confessioni ortodosse, compresi i greco-cattolici, si opposero all'introduzione del divieto di discriminazione per motivi di orientamento sessuale. Pronunciarsi a favore di questo divieto veniva interpretato, nella loro prospettiva, come un indebolimento del ruolo della famiglia, già intaccato dall'epoca comunista. Passai molte ore a spiegare ai Vescovi che il divieto di discriminazione poteva essere letto come una forma di rispetto cristiano per la persona umana, che va tutelata individualmente e indipendentemente dal suo orientamento, dalle sue opinioni e dalle sue scelte. In questo caso, si sono rivelate utili le mie conoscenze in materia religiosa e la capacità di applicarle a un dibattito politico.

Dopo la Rivoluzione della dignità, cioè dopo gli eventi di Euromaidan, è stato istituito il Forum nazionale per la trasformazione dell'Ucraina. Il suo compito era quello di illustrare il processo di avvicinamento dell'Ucraina all'Unione europea e, allo stesso tempo, di ottenere il sostegno dell'opinione pubblica ucraina. I miei precedenti colloqui con i rappresentanti delle chiese e delle varie religioni hanno consentito la partecipazione a questo Forum dei Vescovi ortodossi del Patriarcato di Kiev, di quelli greco-cattolici, degli *imam* e dei delegati delle comunità ebraiche. La fiducia costruita nel corso degli incontri precedenti si tradusse nel coinvolgimento di questi *leaders* religiosi nell'iniziativa e nel loro sostegno al percorso europeista intrapreso da ampi settori della classe politica ucraina.

Non voglio addentrarmi in considerazioni che riguardino la guerra in corso, i possibili scenari legati alla sua conclusione, o i rapporti tra Kiev e Mosca: tutto ciò esula dall'argomento del nostro incontro. Non posso però ignorare completamente questi

temi, perché essi riguardano tutti noi. Questa non è la guerra della Russia contro l'Ucraina; è un'aggressione motivata principalmente dall'ostilità nei confronti della civiltà occidentale, dei suoi valori, delle sue istituzioni e del quadro giuridico da essa costruito. Per questo il conflitto deve riguardare tutti noi, tanto nei Paesi geograficamente più vicini all'Ucraina, come nella lontana Italia, perché i suoi effetti influenzeranno la futura fisionomia dell'Europa. Gli ucraini comprendono che solo attraverso l'integrazione europea possono salvare la loro identità e la loro esistenza come nazione. E la realizzazione di questo obiettivo dipende anche dalla condotta di tutti i Paesi che compongono l'Unione europea. Il mito del cosiddetto *Russkij mir*, il mondo russo, è andato in frantumi con l'attacco alla nazione ucraina, che i governanti del Cremlino continuano a chiamare "sorella". Ne parlo con dolore perché vedo la sofferenza di tante persone, che, in Ucraina, hanno creduto sinceramente nella possibilità di una convivenza pacifica con la Russia, anche dopo l'avvicinamento ucraino alla Comunità europea. Ricordo le parole del Presidente e del Primo Ministro dell'Ucraina prima delle trasformazioni del 2014. Alle obiezioni russe contro l'accordo di associazione dell'Ucraina con l'UE, alle sanzioni commerciali imposte da Mosca e alla chiusura dei rubinetti del gas russo, rispondevano con calma e convinzione: «Conosciamo molto bene i russi, sono pragmatici. Protesteranno finché non firmeremo un accordo con Bruxelles. Dopodiché i rapporti torneranno alla normalità e troveremo un nuovo *modus vivendi*». Chissà se oggi, scappati in Russia, si ricordano entrambi di queste parole.

### **Comprendere le "forze profonde"**

Basandomi sulla mia esperienza in quattro Paesi diversi, ho illustrato l'importanza, per il lavoro diplomatico, della conoscenza dei fenomeni religiosi e delle problematiche ad essi connesse. Il mio scopo non era quello di comprendere gli effetti della strumentalizzazione della religione nel campo delle relazioni internazionali; piuttosto, ho cercato di esplorare lo spazio in cui le decisioni politiche vengono prese. La complessa azione di tessitura che dà forma alle relazioni interstatali richiede infatti capacità raffinate di percezione e comprensione della realtà, che consentono di cogliere sensibilità radicate nell'ordito della società. Tali sensibilità

sono frutto di più fattori: storia, cultura, credenze religiose, educazione, trasmissione intergenerazionale di atteggiamenti e abitudini. Senza approfondire tutte queste questioni, un diplomatico è condannato a sfiorare la superficie, a formulare valutazioni e previsioni errate, che finiscono per ispirare decisioni fallaci a livello statale. Auguro a quanti di voi intendano intraprendere la carriera diplomatica di vivere l'emozione di penetrare le motivazioni più profonde ed elementari, spesso nascoste, che guidano le scelte collettive. Scoprirete che, tramite il confronto con società diverse dalla vostra, imparerete molto su voi stessi, conoscerete la specificità della vostra nazione e guarderete in modo diverso al patrimonio comune che lega il genere umano, in tutta la sua varietà.

## Postilla

di LUCA IORI, MARIO TESINI

Le pagine precedenti hanno ripreso il testo della *lectio magistralis* tenuta il 5 dicembre 2022 dall'Ambasciatore Jan Tombiński nell'Aula Magna dell'Università di Parma, su invito del Laboratorio per la Storia del pensiero politico "De Cive" e in collaborazione con il Centro Studi in Affari Europei e Internazionali dello stesso Ateneo. All'iniziativa, introdotta dal Prorettore Vicario Paolo Martelli (ora Rettore), hanno preso parte Andrea Benzo, diplomatico e inviato speciale per la tutela della libertà religiosa e il dialogo interreligioso per l'Italia, e i docenti dell'Università di Parma Giancarlo Anello, Elena Bonora, Umberto Castagnino Berlinghieri, Alessandro Duce, Laura Pineschi, Diego Saglia, Paolo Trionfini, Matteo Truffelli. Nella stessa occasione, Luca Iori e Mario Tesini, rispettivamente segretario scientifico e direttore del Laboratorio "De Cive" hanno presentato l'ospite con alcuni cenni che vengono qui, in modo estremamente sintetico richiamati, al fine di una più agevole lettura del testo.

Jan Tombiński (Cracovia 1958), storico di formazione, dopo avere nel corso della crisi polacca dei primi anni Ottanta attivamente contribuito alla stampa clandestina di *Solidarność*, fino al 1990 è stato docente di Storia presso l'Università Jagellonica di Cracovia. Appartiene a quella fase la pubblicazione di una serie di studi centrati sullo sviluppo delle relazioni tra i diversi Paesi europei, con un particolare interesse all'area germanofona e all'Europa centrale. Il tema dell'idea di integrazione europea nel periodo tra le due guerre risulta in modo costante al centro della sua attenzione, come testimoniano volumi<sup>1</sup> e articoli sul Movimento Paneuropeo

---

<sup>1</sup> *Hitler and the Swiss neutrality 1933-35*, Kraków, 1989; *Austria and European integration 1926-32*, Graz, 1989; *Debate on the project of the European Union in the League of Nations*, Kraków, 1991; *The response of Austria to the Briand Plan*,

e sull'attività della Società delle Nazioni apparsi su diverse riviste scientifiche, in Polonia, Austria e Svizzera.

Nel contesto della grande transizione politica successiva agli eventi del 1989, Tombiński è entrato nei ranghi della diplomazia del suo Paese: dopo una prima esperienza a Praga, è stato Ambasciatore della Repubblica di Polonia in Slovenia (con delega per la Bosnia-Erzegovina) dal 1996 al 1998 e, successivamente, dal 2001 al 2006, a Parigi – in coincidenza dunque del cruciale referendum svoltosi in Francia sul trattato costituzionale europeo. Immediatamente dopo (e fino al 2012) è divenuto, a Bruxelles, Rappresentante Permanente della Polonia presso l'Unione Europea. In seguito – e si tratta qui di un'altra rilevante svolta della sua vita professionale – è entrato nel servizio diplomatico dell'Unione Europea, svolgendo delicate missioni come Alto Rappresentante in Ucraina (dal 2012 al 2016; in coincidenza della decisiva svolta di Euromaidan, nel 2014) e presso la Santa Sede (2016-2020).

All'Ambasciatore Tombiński, che attualmente si trova su una frontiera ancora una volta difficile (come consulente del governo della Repubblica Moldova, designato dall'Unione Europea in relazione alla candidatura di ingresso di quel Paese nell'UE), il Laboratorio "De Cive" ha chiesto di tenere a Parma una riflessione proprio a partire dai vari aspetti della sua così complessa esperienza di vita: sia sotto il profilo intellettuale – in particolare attraverso il filtro della sua originaria formazione di storico – che in rapporto alla professione diplomatica. La *lectio* qui pubblicata va dunque vista anche come l'esito di una sollecitazione generosamente accolta.

---

Genewa, 1994; *Polish-German Relations 1945-1991*, Praga, 1994. I titoli inglesi qui riportati traducono quelli originali, in polacco.

# Joint Panel Rearmaments and Disarmaments after the two World Wars in the XX Century<sup>1</sup>

di MASSIMO DE LEONARDIS

**Abstract:** *Il disarmo, interpretato come proibizione o limitazione di armamenti, ha acquisito importanza nel XX secolo dopo le due guerre mondiali. Prima, le parti sconfitte subivano penalità, ma non disarmo. I conflitti mondiali hanno cambiato l'atteggiamento verso guerra, armi e disarmo. Nel periodo tra le guerre, la limitazione delle flotte navali fu raggiunta tra gli Stati vincitori, mentre la Guerra Fredda portò al riarmo di Paesi come Germania e Giappone e a accordi sulla riduzione delle armi nucleari.*

The concept of disarmament may be interpreted in various ways. It can mean the total prohibition of some types of weapons or of an entire Service. For example, after the Great War the Treaty of peace of Versailles forbade Germany to have a military aviation. Disarmament may be quantitative or qualitative, being intended as limitation or even reduction of some types of weapons. In order to be effective, disarmament always requires procedures of control.

On the front page of his book *The Invention of Peace. Reflections on War and International Order*, the famous military historian Sir Michael Howard quotes this sentence by Sir Henry Maine, a British law scholar of the XIXth century: «war appears to be as old as mankind, but peace is a modern invention». I think the same could be said about disarmament.

The idea of limiting or even reducing the numbers of soldiers and the level of armaments acquired pre-eminence only in the XX century after the two world wars. Previously, after wars, the

---

<sup>1</sup> On the occasion of the quinquennial Congress of the International Committee of Historical Sciences held in Poznań on 21<sup>st</sup>-27<sup>th</sup> August 2022, the International Commission of Military History and the Commission of History of International Relations, as Affiliated Commissions, organized a Joint Panel including three speakers from each Commission. Here are published two of the three papers of the ICMH's scholars, since it proved impossible to have the third text.

defeated part was subject to various penalties, but these did not include disarmament. Let's consider for example the second Treaty of peace with France after the 100 Napoleonic days. The Treaty of Paris of 20<sup>th</sup> November 1815, with the attached Convention on the Military Line, imposed to France modest territorial losses, a war indemnity and a corps of occupation for a maximum of five years paid by the French themselves, but fixed no limits to the French Army and Navy.

As we know, about one century later the situation was completely different. The Treaty of Versailles and the other treaties imposed to the vanquished States major limitations to the size and quality of their Armed Forces. After the Second World War, Germany and Japan were initially totally demilitarized.

It is evident that the two world conflicts marked a watershed in the attitude towards war, weapons, rearmaments, and disarmament. As frequently happens in history, before 1914 some minority voices expressed the concern for the rush to armaments. For example, on 11<sup>th</sup> February 1889 Pope Leo XIII delivered an allocution to the Sacred College of Cardinals denouncing the dangers of an armed peace. His successor Pius X in his letter *Libenter* of 11<sup>th</sup> June 1911 to the Apostolic Delegate in the United States Mgr. Diomede Falconio, considering the large dimension of the armies and the increased power of weapons, expressed the concern about «possible wars which should arouse fear even to the most powerful Sovereigns».

Above all, disarmament was one of the topics of discussion at the two Conferences in The Hague in 1899 and 1907. But nothing was achieved in this field and very little in the *jus ad bellum*, most results being confined to the *jus in bello*.

In the inter-war period, the limitation of naval fleets was achieved among States which ranked among the victorious powers; but the general Conference on disarmament convened only in 1932, to be dissolved without results two years later. The Cold War provoked the rearmaments of defeated countries like Germany and Japan, while the impossibility of fighting a nuclear war and the détente between the two blocks fostered a number of agreements on the limitation and then the reduction of nuclear weapons.

This is a very brief and limited background to the papers of this panel, which will deal with some case studies in the inter-war period and after the Second World War. The panellists belong to two Affiliated Commissions: The Commission of History of International Relations and the International Commission of Military History. Their field of studies have much common ground and actually I belong to both Commissions.



# The rising challenge in the Asia-Pacific, Britain and Imperial defence in the age of the Ten-Year Rule (1919-1932)

di DAVIDE BORSANI

**Abstract:** *In Gran Bretagna, le necessità di austerità economica conseguenti alla Prima Guerra Mondiale generarono una politica, la cosiddetta Ten-Year Rule, che mise la difesa imperiale in una “gabbia” finanziaria per tredici anni, dal 1919 al 1932. Da un lato, il governo britannico riteneva che le azioni aggressive del Giappone nell’area dell’Asia-Pacifico contro i territori dell’Impero non fossero una contingenza da prendere seriamente in considerazione nel breve-medio termine. Dall’altro lato, principalmente per iniziativa dell’Ammiragliato, il governo riconosceva che l’egemonia navale nel teatro andasse preservata a lungo termine e, pertanto, le ambizioni giapponesi potevano rappresentare in futuro una sfida potenziale per la sicurezza dell’Impero, soprattutto agli occhi di Australia e Nuova Zelanda. Con tali premesse si tennero la Conferenza Navale a Washington e le Conferenze Imperiali a Londra negli anni ‘20. Il governo britannico informò i Dominion della sua intenzione di costruire una nuova base navale a Singapore, cercando modalità per condividere l’onere. Emerse la divergenza di opinioni tra i Dominion, compresa la questione del rinnovo dell’alleanza anglo-giapponese. L’espansionismo giapponese all’inizio degli anni ‘30 cambiò la situazione, minacciando la posizione navale britannica nell’Asia-Pacifico e spingendo l’Ammiragliato a chiedere la sospensione della Ten-Year Rule. Alla fine, la “Rule” fu abbandonata dal governo britannico nel 1932, mentre la base di Singapore fu completata nel 1938.*

Generations of scholars have scrutinised the balance of power and the changing British role in the Asia-Pacific region during the 1920s and the 1930s. What this essay is proposing to do is not to survey the existing literature. On the contrary, it will put the events into perspective by stressing some points that seem of particular interest not only for the interwar years but also for the current strategic environment, which is characterised by a significant great

power competition, including in the Asia-Pacific region between the United States and China<sup>1</sup>. Nevertheless, the goal is not to draw clear-cut “lessons learned”, but to stress that, as a prominent columnist of the British newspaper “The Financial Times”, Gideon Rachman, recently maintained, there are «distinct echoes of the 1930s» in today’s «geopolitical struggle» in Europe and Asia<sup>2</sup>. This essay tries to emphasize part of them without entering into details of current affairs.

Thus, this study will investigate how the supremacy of the then-naval “superpower” – Great Britain – was challenged inside and outside its borders, particularly in Far Eastern waters by the Japanese, and how it tried to keep its role through a wide range of means, even by resorting to its closest allies – at the time, the Dominions. Indeed, the need to enhance the Imperial alliance by resorting to multilateral cooperation seemed crucial for British foreign policy.

### **The challenges to British naval power**

In 1919, as a world power with global interests, the stability and prosperity of Britain depended on the sustainability of its Imperial maritime routes and, as a consequence, on overseas trade. From a military perspective, the Royal Navy had been the tool to preserve the hegemony over the seas for more than a century against other European powers. Indeed, it had an uncontested position of supremacy in controlling the high seas and denying them to any would-be naval competitor. Thanks to such superiority, London could keep the communication routes open with its overseas territories in times of peace and war. This constituted a vital interest for the Motherland and its colonies, especially if one considers that

---

<sup>1</sup> In U.S. strategic language, the concept of “Asia-Pacific region” evolved into “Indo-Pacific region” during Donald J. Trump’s presidency (2017-2021). See the *U.S. National Security Strategies* published by the Obama and Trump administrations in 2010, 2015 and 2017. They are now available at the following webpages: <https://obamawhitehouse.archives.gov/> and <https://trumpwhitehouse.archives.gov/>.

<sup>2</sup> G. Rachman, *China, Japan and the Ukraine war*, “The Financial Times”, 27 March 2023.

the survival of the Empire largely depended on the economic flows between the imperial centre of London and its overseas periphery<sup>3</sup>.

On the one hand, the German defeat in the First World War and the following scuttling of the *Kaiserliche Marine* at Scapa Flow in June 1919 showed that the Royal Navy had no prominent naval rival in Europe anymore. On the other hand, Japanese and American huge naval investments during the Great War compromised British plans. In 1916 the President of the United States, Woodrow Wilson, pursued a naval rearmament project aimed at making the U.S. Navy a naval force «second to none»<sup>4</sup>. With the Naval Act approved by the U.S. Congress in the summer of 1916, the U.S. Navy was promised more than one hundred new ships, including ten battleships, six battlecruisers and thirty submarines. When the President's Special Representative, Edward House, pointed out that this could lead to a naval competition with Great Britain, Wilson replied that the goal for the United States was to «build a Navy bigger than hers and do what we please» over the seas<sup>5</sup>.

For its part, during the First World War, the Imperial Japanese Navy seized the German outposts in the Pacific waters (the Marshall Islands, the Mariana Islands and the Caroline Islands) and on the Chinese coast (Tsingtao, in the Shantung peninsula). Then, it aimed at taking advantage of the relative quietness in the Asian theatre – at least, when compared to what was happening at the same time on the land in Europe and in the waters of the Atlantic Ocean. Between 1917 and 1918, indeed, Tokyo approved a shipbuilding program aiming to compete primarily with the U.S. Naval Act of 1916<sup>6</sup>. The Imperial Japanese Navy would have

---

<sup>3</sup> For a brief introduction on the Royal Navy's role, see C. Loyd, *A Short History of the Royal Navy (1805 to 1918)*, London-New York, 2016 (or. ed. 1942); D. O. Spence, *A History of the Royal Navy: Empire and Imperialism*, London-New York, 2015; J. Leyland, *The Royal Navy. Its Influence in English History and in the Growth of Empire*, New York, 2011 (or. ed. 1914); E. Grove, *The Royal Navy Since 1815. A New Short History*, New York, 2005.

<sup>4</sup> G. Davis, *A Navy Second to None. The Development of Modern American Naval Policy*, New York, 1940.

<sup>5</sup> Quoted in P.P. O'Brien, *British and American Naval Power: Politics and Policy, 1900-1936*, Westport, 1998, p. 117.

<sup>6</sup> L.A. Rose, *Power at Sea. The Breaking Storm, 1919-1945*, Columbia-London, 2007, pp. 16-17.

increased its size by over sixty ships, casting the shadow of an arms race in the Pacific. So, the challenge the American and Japanese directly posed to the British was even more complicated by their latent rivalry<sup>7</sup>.

To complicate further an already complex strategic environment, at the time the U.S. and Japan were not only competitors for Britain. Washington was also a high-level political partner, sharing some vital interests in the Far East, including the Open Door Policy in China. Meanwhile, Tokyo was a consistent ally since 1902, being crucial in preserving the regional balance and relieving the military burden on British shoulders. However, the Anglo-Japanese alliance was ending in 1921 unless further extended<sup>8</sup>. Tokyo would have desired to continue the alliance to avoid a significant increase in geopolitical and naval tensions in the region. After all, the Japanese were focusing mainly on the competition with the other side of the Pacific and were available to update the treaty to satisfy the British, who tried in their turn to avoid that the United States would perceive it as a direct threat to its maritime security. In other words, Britain found itself between the hammer and the anvil of a new naval triangle at the end of the Great War<sup>9</sup>.

As well, the post-war national economic policy challenged British supremacy over the seas. In August 1919, the government led by the Prime Minister, David Lloyd George, approved the so-called Ten-Year Rule. As a measure to decrease military spending, it postulated the unlikelihood of a war between great powers over the following ten years<sup>10</sup>. It also intended to free up resources to be spent on civilian rebuilding rather than armaments. The British Cabinet stated that «the British Empire will not be engaged in any great war during the next ten years, and that no Expeditionary

---

<sup>7</sup> H.P. Willmott, *The Last Century of Sea Power*, vol. II: *From Washington to Tokyo, 1922-1945*, Bloomington, 2010.

<sup>8</sup> I. Nish, *Echoes of Alliance, 1920-30*, in Y. Kibata-I. Nish (eds), *The History of Anglo-Japanese Relations*, vol. 1, *The Political-Diplomatic Dimension, 1600-1930*, London, 2000, pp. 255-278.

<sup>9</sup> J. Bailey, *Great Power Strategy in Asia. Empire, Culture and Trade, 1905-2005*, London-New York, 2007.

<sup>10</sup> C.J. Bartlett, *British Foreign Policy in the Twentieth Century*, New York, 1989, p. 33.

Force is required for this purpose»<sup>11</sup>. Hence, the Ten Year-Rule was formulated without taking into proper consideration any significant change in international politics arising over the next decade<sup>12</sup>.

The Royal Navy requested the Rule to be complementary to maintaining the role of naval supremacy or, at least, equal to the next strongest naval power. Indeed, the Two-Power Standard policy adopted in 1889 had already collapsed during the previous decade under the blows of Germany (and the United States). During the immediate post-war period, it was clearly unsustainable, and had to be replaced by the less-financially committing One-Power Standard. It meant the U.S. Navy had become the naval benchmark in the Admiralty's eyes<sup>13</sup>. Nevertheless, between 1919 and 1923, the Treasury cut two-thirds of the funds allocated to the Royal Navy, downsizing further its ambitions. Even the Army and the newly founded Royal Air Force (RAF) were hit, sharing together the same budget as the Navy. In the Treasury's view, which was paramount at the time, the Armed Forces had to be kept at minimum strength to save taxes. As a consequence, if Britain wanted to keep its role as a naval "superpower", it could not rely on armaments but on diplomacy and international cooperation. In 1928, the Ten-Year Rule became self-perpetuating<sup>14</sup>.

Moreover, if one looks at the evolution of military technology, new dynamics were set in motion. The First World War challenged the traditional importance of naval power, giving birth to the modern concept of air power. This had consequences in political, military and industrial fields. In Britain, the RAF was founded in 1918 in response to specific needs that emerged since 1915 to guarantee the defence of the Motherland from German air raids and to reply similarly by hitting the enemy with offensive operations independent of the action of the naval or land forces. The RAF's need to establish itself as an independent force and limited

---

<sup>11</sup> Quoted in A. Clayton, *The British Empire as a Superpower, 1919-39*, Houndmills-London, 1986, p. 18.

<sup>12</sup> C.J. Bartlett, *British Foreign Policy in the Twentieth Century*, New York, 1989, p. 33.

<sup>13</sup> See: P. O'Brien, *British and American Naval Power: Politics and Policy, 1900-1936*, Praeger, Westport, 1998; D. J. Lisio, *British Naval Supremacy and Anglo-American Antagonisms, 1914-1930*, New York, 2014.

<sup>14</sup> P. Kennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, New York, 1976, pp. 273-274.

economic resources in the age of the Ten-Year Rule increased tensions with the Admiralty<sup>15</sup>. Actually, an overall underestimation of the air power at the highest level impaired the strategic planning of Imperial defence, mainly in the Far East, as the build-up of the Singapore naval base will show.

### **The Britannic Alliance and naval defence in the Far East**

In the diplomatic landscape, Britain was not alone. Alliances were key, mainly if they were founded on common values and shared interests. The First World War accelerated the process of reform for the British Empire, intensifying its new phase that was the “third”<sup>16</sup>. After the “first” Atlantic Empire and the “second” focused on Asia and India, the «British world system» began rebuilding its pivot at the end of the XIX<sup>th</sup> century, resting on a bloc formed by the “white” Dominions or, in other words, the relationship between Britain and the main self-governing colonies of Australia, Canada, New Zealand and South Africa<sup>17</sup>. Meanwhile, India had to maintain its key role due to its strategic weight of «English barracks in the Oriental seas from which we may draw any number of troops without paying for them», as Lord Salisbury remarked in 1882<sup>18</sup>.

In this reforming process, fulfilled with the Statute of Westminster in 1931, the Great War was a fundamental step. It laid the foundations for the creation of the British Commonwealth of Nations, or, according to the expression adopted in that year, the “Imperial Commonwealth of autonomous nations”. Indeed, the Imperial War Conference in 1917 created a new association of nations inside the British Empire. This association was based on

---

<sup>15</sup> M. Cooper, *The Birth of Independent Air Power. British Air Policy in the First World War*, London, 1986.

<sup>16</sup> A. Zimmern, *The Third British Empire. Being a course of lectures delivered at Columbia University, New York*, London, 1926.

<sup>17</sup> J. Darwin, *The Empire Project. The Rise and Fall of the British World System, 1830-1970*, Cambridge, 2009.

<sup>18</sup> Quoted in L. Knight, *Britain in India, 1858-1947*, London-New York-New Delhi, 2012, p. 19.

cooperation among formal peers in foreign and defence affairs<sup>19</sup>. In fact, it was much more than an association. It was an unwritten alliance, or, as the British journalist Richard Jebb already put it in 1913, a «Britannic Alliance»<sup>20</sup>. Despite the lack of a codified *casus foederis*, the coordination between Britain and the Dominions resembled a modern political-military alliance with common plans, integrated forces, shared institutions and diplomatic consultation. The Imperial Conferences held on a regular basis and the Committee of Imperial Defence were the supreme bodies of this *de facto* alliance<sup>21</sup>.

The rise of the United States as a great power represented a significant challenge not only in naval terms for Britain but also for Imperial unity and solidarity. Despite some divergences with the Wilson Administration, including the diplomatic «naval battle» at the Paris Peace Conference in 1919<sup>22</sup>, Lloyd George ruled out a military conflict with the Americans since it was the worst outcome of all in terms of security and economy. Even a naval race in response to the Naval Act of 1916 was considered financially untenable, so the U.S. friendship was considered a geopolitical requirement in British international posture. Canada sponsored this line since it was very sensitive to U.S. strategic interests. And the reason is quite understandable if one looks at the map. Not by chance, the Canadians played the role of facilitators in promoting the dialogue between London and Washington over the years<sup>23</sup>.

On the other hand, the Japanese rise was a topic discussed at the Imperial Conferences since the formation of the Anglo-Japanese alliance. In 1902, the treaty dissatisfied New Zealand and

---

<sup>19</sup> See D. Borsani, *Imperial Commonwealth, il "grande esperimento" del 1917 e la terza fase dell'Impero britannico*, "Eunomia", no. 2 (2017), pp. 275-304.

<sup>20</sup> R. Jebb, *The Britannic Question. A Survey of Alternatives*, London, 1913, p. 173.

<sup>21</sup> See also J. Darwin, *A Third British Empire? The Dominion Idea in Imperial Politics*, in J.M. Brown-Wm.R. Louis (eds), *The Oxford History of the British Empire*, vol. IV: *The Twentieth Century*, Oxford-New York, 1999, pp. 64-87.

<sup>22</sup> M. MacMillan, *Isosceles Triangle: Britain, the Dominions and the United States at the Paris Peace Conference of 1919*, in J. Hollowell (ed), *Twentieth-Century Anglo-American Relations*, Basingstoke-New York, 2001, pp. 1-24.

<sup>23</sup> D. Mackenzie, *Canada, the North Atlantic Triangle, and the Empire*, in J. M. Brown-Wm. R. Louis (eds), *The Oxford History of the British Empire*, vol. IV, *The Twentieth Century*, Oxford-New York, 1999, pp. 574-596.

Australia. In their eyes, Japan was not ally, but an aggressive power threatening regional stability. Over the years, both Dominions changed their mind, perceiving the alliance as an ultimate guarantee of Japanese friendship. However, they remained quite anxious about Japanese ambitions in the Pacific<sup>24</sup>.

While civilian estimates in London regarded conflict with Tokyo as a remote possibility that would happen only as a reaction to a threat, the goal of securing the Asia-Pacific maritime routes went to the top of the Royal Navy's priorities. The "War Memorandum (Eastern)" was the guiding strategic document. It was regularly updated throughout the interwar years. More broadly, it planned a three-phase war against Japan. The first phase considered that the main fleet would be dispatched eastwards while a small force was retained in home waters. In the meantime, the main naval base in the Far East had to withstand an attack for a month and a half (at least). The second phase envisaged that the naval forces would arrive in the Pacific from Mediterranean, Asian and South American waters. After assembling, they would move northwards. The liberation of the highly exposed colony of Hong Kong was a priority to restore British prestige and naval capability in the area. The third phase planned that perhaps a great naval battle against the Japanese could happen. However, the main task of the fleet was to pressure and block the enemy's mainland. No invasion would take place. The operations would last no less than three months. According to this plan, the Navy held a number of exercises in the Mediterranean to simulate the situation if Japan attacked the Strait of Malacca<sup>25</sup>.

What about the above-mentioned main naval base in the Far East to offer critical facilities to dock, refuel and repair warships of the British fleet? After the Great War, there was still no major dockyard east of Suez, as Admiral Lord Jellicoe warned following his World Cruise in 1919<sup>26</sup>. Singapore seemed to be a well-protected

---

<sup>24</sup> Wm. Roger Louis, *British Strategy in the Far East, 1919-1939*, Oxford, 1971, pp. 50-78.

<sup>25</sup> A. Field, *Royal Navy Strategy in the Far East, 1919-1939. Planning for War against Japan*, London-New York, 2004, pp. 48-73.

<sup>26</sup> The four-volume report by Admiral Lord Jellicoe is available at the following webpage: <https://www.navy.gov.au/media-room/publications/reports-adml-jellicoe> (accessed April 2023).

sanctuary considering its geographical position quite far from any Japanese possession. It would have made an attack on British interests unlikely before the fleet arrived. Moreover, it would have given the Royal Navy the high-level mobility to conduct operations in the area as a sort of Far Eastern equivalent to Scapa Flow. Indeed, it was a strategic point in proximity to the Pacific Dominions, India and Hong Kong, at a crossroads between the main trade routes<sup>27</sup>.

Against this background, the Imperial Conference met in 1921 with two prominent strategic issues on the agenda. First, the relationship with the Japanese. Second, the strengthening of naval defences in the Pacific. On its side, Tokyo was in favour of renewing the alliance with London, and the British government seriously considered proceeding. Japan had remained loyal to Britain during the war despite a number of imperialist temptations, and the alliance could continue, at least to grant a watch upon Japanese ambitions that otherwise would lack. However, the British government saw it not as a bilateral question but as a multilateral issue concerning the Britannic Alliance. Canada opposed the renewal, mostly to satisfy its powerful neighbour, the United States, which was against an alliance between its two naval competitors. The Canadian stance was an alarm bell to signal that the centre of gravity in the English-speaking world began shifting towards the U.S.<sup>28</sup>

The Imperial debate was particularly heated. Australia and New Zealand were furious. On the one hand, there was unanimity on the priority of preserving the security of the maritime lines of communication with the Motherland. But, on the other hand, the continuance of the Anglo-Japanese alliance was a subject of tensions<sup>29</sup>. Australia and New Zealand accused the Canadians of sacrificing Imperial unity and security to please the ambiguous and inconsistent Americans. Even the Royal Navy was against the renewal, asking for a firm policy against Japan. The

---

<sup>27</sup> See M. H. Murfett *et al.*, *Between Two Oceans. A Military History of Singapore from 1275 to 1971*, Singapore, 2011, ch. 6.

<sup>28</sup> J.B. Brebner, *Canada, the Anglo-Japanese Alliance and the Washington Conference*, "Political Science Quarterly", vol. 50, no. 1 (1935), pp. 45-58.

<sup>29</sup> J.C. Vinson, *The Imperial Conference of 1921 and the Anglo-Japanese Alliance*, "Pacific Historical Review", vol. 31, no. 3 (1962), pp. 257-266.

British government found a compromise after parallel talks with Washington and Tokyo. The bilateral alliance would have been dissolved and replaced by a multilateral agreement to guarantee the stability of the Asia-Pacific. This eventually happened with the Four-Power Treaty signed in Washington in 1921 by the United States, Britain, Japan and France. Nevertheless, this agreement had no triggering clauses, only a consultation mechanism if crises arose. Not by chance, it proved to be highly ineffective during the 1930s<sup>30</sup>.

At the Imperial Conference, a further point was raised. Under the Admiralty's advice, the British informed the Dominions of the intention to build a major naval base in Singapore, looking for ways to share the burden. The post-war economic measures, including the Ten-Year Rule, made it impossible for Britain to do it alone. South Africa and, again, Canada showed little interest in the project, but they did not oppose it. The same went for India, which admitted to being too poor to help financially. However, Australia and New Zealand supported the initiative, adding that they had to be consulted in planning the Imperial naval strategy in the Far East. Over the years, this proved unacceptable for the Admiralty. As well, the British government rarely notified policy changes to their Dominion counterparts in advance. Hence, it seemed that Britain asked its allies to pay for the Imperial defence and the Singapore base without giving them a real say in the naval strategy<sup>31</sup>. The Singapore story will be examined more comprehensively in the fourth paragraph.

### **The naval triangle after the Washington Conference**

The Washington Naval Conference held between 1921 and 1922 was crucial for the Asia-Pacific and the British Empire. The Washington Naval Treaty, which was signed after many weeks of

---

<sup>30</sup> For a more thoroughly analysis on the Four-Power Treaty, see D. Borsani, *Le Grandi Potenze alla Conferenza di Washington*, in A. Vagnini (a cura di), *Politica estera e questioni navali. L'Italia e la Conferenza di Washington*, Rome, 2020, pp. 19-110.

<sup>31</sup> W.D. McIntyre, *The Rise and Fall of the Singapore Naval Base, 1919-1942*, London, 1979, pp. 19-38.

negotiations, fixed the ratio 5:5:3:1.67:1.67 for the battleships of the United States, Britain, Japan, France, and Italy. It was slightly higher in favour of France and Italy for aircraft carriers while still leaving each country free to build auxiliary ships and submarines. The above-mentioned Four-Power Treaty, valid for ten years, recognized the signatories' respective rights about their insular possessions in the Asia-Pacific region, proposing the convening of an extraordinary conference in the case any dispute involving their rights could not be satisfactorily resolved by ordinary diplomacy<sup>32</sup>. Furthermore, this Treaty suggested holding consultations if any other power would appear as a competitor in the area, whose aggressive actions could threaten the status quo. It was an implicit reference to Germany and the Soviet Union, which were still at the margins of international diplomacy<sup>33</sup>.

In the difficult economic context of Great Britain, the agreements on the limitation of naval armaments and the maintenance of the status quo in the Far East helped reduce the burden on the shoulders of British taxpayers. From this point of view, the goal that London had set to save money on a possible naval race against Washington and Tokyo was achieved. But what was the price? The Conference marked the symbolic beginning of the decline of British power. Although the fall had already started at an industrial level between the end of the 19<sup>th</sup> and the beginning of the 20<sup>th</sup> century, the Washington Naval Treaty can be historically considered the moment in which the British power definitively lost, at least from a diplomatic perspective, its role as the global maritime hegemon. After all, this was also the cause and the consequence of maritime power becoming regionalised after the Great War<sup>34</sup>. It was regional supremacy rather than global hegemony that increasingly interested naval strategists. Thus, the Washington Naval Treaty had the goal of guaranteeing a situation of a balance of

---

<sup>32</sup> E. Goldstein-J. Maurer (eds), *The Washington Conference, 1921-22. Naval Rivalry, East Asian Stability and the Road to Pearl Harbor*, London-Portland, 1994.

<sup>33</sup> E. Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914-1991*, London, 1995, p. 36.

<sup>34</sup> J.R. Ferris, *The Symbol and the Substance of Seapower: Great Britain, the United States, and the One-Power Standard, 1919-1921*, in B. J. C. McKercher (ed), *Anglo-American Relations in the 1920s. The Struggle for Supremacy*, London, 1991, pp. 55-80.

power over the high seas while taking into consideration distant regions and rising powers. So, the Royal Navy had to recalibrate its global presence in relation to competitors and new strategic requirements<sup>35</sup>.

The geopolitical implications of the Treaty were huge. If one considers that the U.S. Navy was divided between two coasts and the Royal Navy had to preserve many Imperial routes ranging from the Caribbeans to the Pacific, supremacy in Far Eastern waters was indirectly recognised to Japan. According to U.S. Admiral Harry Shepard Knapp, who attended the Paris Peace Conference as a naval expert, the outcome of the Washington Conference allowed the Imperial Japanese Navy to dominate the Pacific, delivering a tremendous blow to the naval power of the United States<sup>36</sup>. Moreover, the recognition of the status quo in the Asia-Pacific, which bound the contracting parties not to increase the number of bases and fortifications in an area of vital Japanese interest, plus the simultaneous naval presence of Washington and London in other regional theatres, guaranteed the Japanese a high level of security behind which they could develop their military resources and assert their voice on Far Eastern issues. Japan was also recognised by its diplomatic counterparts as a crucial interlocutor, as it had desired since the end of the XIX<sup>th</sup> century. In other words, thanks to the Washington Naval Conference, Tokyo obtained a “place in the sun” in the region and a stable seat at the table of the great powers<sup>37</sup>.

With the benefit of hindsight, even the military balance in the case of war looked gloomy for the British. According to the Treaty tonnage ratios, if a conflict would occur against Japan only, the Royal Navy could send a superior force in the Far East with a sufficient margin. Nevertheless, problems would arise if Japan was an ally of any European power. At this point, London must involve France as an ally in the conflict, making Britain dependent on another country for its security. If Japan had been allied with two European powers,

---

<sup>35</sup> F. Sanfelice di Monteforte, *Guerra e mare. Conflitti, politica e diritto marittimo*, Milan, 2015, p. 131.

<sup>36</sup> J.B. Duroselle, *Da Wilson a Roosevelt. La politica estera degli Stati Uniti dal 1913 al 1945*, Bologna, 1963, p. 257.

<sup>37</sup> I. Nish, *Japan and Sea Power*, in N. A. M. Rodger (ed), *Naval Power in the Twentieth Century*, Basingstoke-London, 1996, pp. 77-87.

the Anglo-French alliance would not be enough, and the Royal Navy would have been exposed to multiple attacks with a view to total defeat. In this scenario, the decisive factor was the United States, but many British military planners were quite doubtful it could be relied upon entirely considering the competition between the U.S. Navy and the Royal Navy. So, the new maritime order sanctioned by the Washington Naval Treaty seemed sustainable for the British until a significant European threat arose<sup>38</sup>.

### **The build-up of the Singapore naval base**

The Washington Naval Treaty did not allow the British to build a fortress in Hong Kong, but it permitted the construction of the Singapore base. Works on it were eventually approved at the Imperial Conference in 1923 without codifying any shared obligations among the allies. Like Britain, the Dominions had to face economic constraints, and military spending was not high on their list of priorities. Nevertheless, once again, each Dominion agreed on the principle of defending the Asia-Pacific maritime routes and Singapore's relevance in the Imperial strategy. Actually, over the years, New Zealand was the only Dominion to make financial gifts, while Australia contributed by ordering some vessels to British shipbuilding. Their contributions were not a game changer in the longer term. Financially, in 1930, more than 70% of the construction was paid for by other colonies, such as Hong Kong or the Straits Settlements. Further contributions outside the Britannic Alliance came five years later to honour the Silver Jubilee of King George the Fifth<sup>39</sup>.

It seems fair to state that donors handed their gifts out to make it politically impossible for London to halt the Singapore project. Indeed, the cancellation was a political issue seriously taken into consideration in the Motherland. The construction of the new naval base was highly debated in the British Parliament and the newspapers. There were two lines. On the one hand, those against the project stressed that the base

---

<sup>38</sup> See J.K. MacDonald, *The Washington Conference and the Naval Balance of Power, 1921-22*, in J.B. Hattendorf-R.S. Jordan (eds), *Maritime Strategy and the Balance of Power. Britain and America in the Twentieth Century*, New York, 1989, pp. 189-213.

<sup>39</sup> McIntyre, *The Rise and Fall*, cit.

was too expensive, and the British taxpayer could not afford such a burden in the age of economic austerity. In their view, mainly supported by the Labour party and leftist press, there were other priorities, such as education, housing and childcare. Others against the project highlighted the need for tax relief, which was impossible if military spending increased. Considering that there were no poll institutes at the time, the public feeling seemed to lean towards this first group according to Peter Guy Silverman's study. On the other hand, one of the most recurring arguments in supporting the construction was that Britain had a moral obligation to defend its overseas allies and possessions. According to this line, the colonies and the Dominions, including Australia and New Zealand, sacrificed the lives of their citizens to protect the Empire during the First World War. Now, it was Britain's turn to reciprocate by investing in the Singapore base. The strategic rationale rarely came up in the press, while it was discussed in the Parliament in the presence of military officers<sup>40</sup>.

Cancellation of the Singapore project was a real possibility in the first half of the 1920s. In 1924, the Labour government halted it, at least for a while, to save money and to propose Britain as a leader in international disarmament under the aegis of the League of Nations. The following year, while resuming the project, the Conservative government agreed to downsize it and showed scepticism about deploying the main fleet to Singapore to fight an unlikely battle in Pacific waters. Eventually, the cancellation quickly became more costly than simply postponing contracts and deadlines. In 1929, the Labour government led by Ramsay MacDonald tried to slow down construction as much as possible, but a new halt proved too expensive despite the economic depression and its policy of favouring disarmament<sup>41</sup>.

Meanwhile, planning the defence of the new base proved to be contentious among the military. The Navy believed the danger to Singapore would come from a sea attack. Therefore, artillery guns would have provided the main deterrent. On the contrary, the Air Force already began its campaign to support the centrality

---

<sup>40</sup> P.G. Silverman, *British Naval Strategy In The Far East, 1919-1942: A Study Of Priorities In The Question Of Imperial Defence*, Ph.D. Dissertation Thesis, Unpublished, 1976, pp. 102-103.

<sup>41</sup> I. Hamill, *The Strategic Illusion. The Singapore Strategy and the Defence of Australia and New Zealand, 1919-1942*, Singapore, 1981.

of the bomber, particularly when compared to a traditional battleship. Also, air power seemed cheaper than any land or naval deployment. The RAF argued that its means were much more inexpensive in carrying out several tasks historically under the responsibility of the Navy, such as coastal defence or the protection of shipping in some areas<sup>42</sup>.

It is important to contextualise this debate. At the time, the Royal Air Force tried to develop its own identity primarily thanks to the charismatic figure of Sir Hugh Trenchard, Chief of the Air Staff from March 1919 to January 1930. The core of his strategic vision was that aerial bombardment was a quick and cheap way to achieve victory, hitting the enemy's morale where it was most vulnerable. In the years of the Ten-Year Rule, it seemed quite appealing to the government. However, given his recent experience in the Great War, Trenchard was also aware that in a war between industrialised countries, the aerial bombardment could have counterproductive effects, reinforcing the enemy's morale. In his opinion, the keys to victory were the surprise caused by an air attack, the psychological unpreparedness of those who suffered it and the effectiveness of the weapons employed. These factors, along with the economic savings guaranteed by the use of air power, were the founding elements of the Air Command theory as well as the use of the bombing planes in the colonies<sup>43</sup>.

In the Far East, the RAF maintained that the defence of Singapore had to be provided by reconnaissance aircraft and the deployment of bombers to prevent any attack from the north through an enemy's landing. Control of the air, swift awareness and shelling effectiveness were key. The Admiralty, while not opposing the development of naval aviation, was jealous of its primacy facing the RAF's attempts to gain strategic relevance. Thus, in the Singapore affair, it stressed that the Air Force overestimated its capabilities, and the first line of defence of the Empire had to remain the navy. From its perspective, a land attack from the north was quite impossible. The focus must be the sea. In the end, the Admiralty won the argument since its traditional influence

---

<sup>42</sup> E.O. Goldman, *Sunken Treaties. Naval Arms Control Between the Wars*, University Park, 1994, p. 105.

<sup>43</sup> I.M. Philpott, *The Royal Air Force, An Encyclopedia of the Interwar Years*, vol. 1, *The Trenchard Years, 1918-1929*, Barnsley, 2005.

in British culture and planning was strong at the time. Hence, Singapore would have been defended by a significant deployment of heavy guns in coastal defence manned by the Army, while the Navy would have concentrated on a decisive battle at sea. Only in the early 1930s did three Air Force stations go under construction. However, the few (and obsolete) squadrons deployed there had the only task to hinder an attack until the fleet arrived, according to the “War Memorandum (Eastern)”. Considering what happened during the Second World War and the sudden Japanese conquest of Malaysia from the north, including the Singapore base, this controversy was the most damaging debate in the whole story in the long term<sup>44</sup>.

### **The wake-up call**

While both British political parties accepted the construction of the base at the beginning of the 1930s, Britain was unprepared to face the threats coming together from Europe and the Far East. The Ten-Year Rule, economic depression, policies of disarmament, international naval competition, interservice rivalries, and scarce public support for military spending dramatically weakened Imperial defences. The lack of shipbuilding labour and the shrinking of the arms industry due to financial limitations added further complications. In 1914, eleven firms could produce heavy armaments. Now, only one survived, and the mobilisation of the industry was not on the table. The strength of the Royal Navy was between a third and a quarter compared to the ships in service in 1919. Public opinion was not aware of how weakened the Armed Forces had been. So, Britain had no leverage to deter a change in the balance of power in the Asia-Pacific. Moreover, the Great Depression of 1929 pushed the United States to pursue an inward-looking stance, making Britain more isolated in confronting Japan<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> McIntyre, *The Rise and Fall*, cit., pp. 65-85.

<sup>45</sup> P. Kennedy, *The Rise and Fall*, cit., pp. 267-298; C. M. Bell, *The Royal Navy, Seapower and Strategy Between the Wars*, London, 2000; McIntyre, *The Rise and Fall*, cit.; C. J. Kitching, *Britain and the Problem of International Disarmament, 1919-1934*, London, 1999.

Therefore, the door for the new wave of Japanese imperialism was open. Firstly, Tokyo started claiming full parity in naval forces with the British and the Americans at the London Conference held in 1930. Then, it invaded Manchuria the following year. Neither Britain nor the U.S. showed any willingness to interfere directly. On the contrary, the Foreign Office silently acknowledged that Japan's actions could be justified because of its economic and demographic growth, and tried to avoid antagonising it openly<sup>46</sup>. Finally, the wake-up call rang for Britain at the beginning of 1932 when Japan attacked Shanghai, impairing British interests and individuals. Ironically, it happened when the international community met in Geneva to open the World Conference on Disarmament<sup>47</sup>.

Figure 1 – *British military expenditure during the 1930s. Amounts are in millions of Pounds. The source is the Annual Abstract of Statistics published by the Central Statistical Office of the United Kingdom.*

Fiscal Year	Defence exp.	Navy	Air	Army
1931-32	107.3	51.1	17.7	38.5
1932-33	103	50	17.1	35.9
1933-34	107.9	53.5	16.8	37.6
1934-35	113.9	56.6	17.6	39.7
1935-36	136.9	64.8	27.5	44.6
1936-37	186	81.1	50.1	54.8
1937-38	197.3	78	56.3	63
1938-39	254.4	95.9	72.8	85.7

The Cabinet decided that the Ten-Year Rule did not reflect the world conditions anymore, and Britain could no longer ignore the «Writing on the Wall»<sup>48</sup>. As a consequence, the Ten-Year Rule was abolished, and works on the Singapore naval base were accelerated

<sup>46</sup> Roger Louis, *British Strategy*, cit., pp. 171-205.

<sup>47</sup> C.J. Kitching, *Britain and the Geneva Disarmament Conference. A Study in International History*, London, 2003, p. 51 and the following pages.

<sup>48</sup> This is the expression used by a report of the Committee of Imperial Defence in February 1932. See McIntyre, *The Rise and Fall*, cit., p. 106.

as the main priority in defence planning<sup>49</sup>. Nevertheless, only after the failure of the Geneva Disarmament Conference in November 1934, as shown in the figure above, the British rearmament programme started with a significant focus on bolstering air power to defend the Motherland and deter a possible bombing campaign by Nazi Germany<sup>50</sup>. In absolute terms, however, the Royal Navy still was the main beneficiary of military spending. Once the Washington Naval Treaty formally came to an end in 1936 after Japanese denunciation, full naval rearmament began, including the construction of battleships and aircraft carriers<sup>51</sup>. Meanwhile, events in Europe had already undermined the main assumptions of the British naval strategy. London found itself in the uncomfortable situation of choosing between Europe or Asia-Pacific as the main priority in defence planning without consulting the Dominions, and the Australians protested<sup>52</sup>.

The Singapore base was finally opened in 1938. At the end of the day, London paid the largest sum for its construction as a consequence of its Imperial leadership, responsibilities and needs. In 1928 the estimated cost was 13 million pounds, but ten years later the total expenditure increased four times<sup>53</sup>. According to estimates, contributions from the Empire amounted to around 25% of the total spending<sup>54</sup>. At the base inauguration ceremony, the presence of three American ships was not unnoticed. In hindsight, this turned out to be another “Writing on the Wall” for the British. A few years later, indeed, the United States eventually replaced Britain as the leading naval power in the Asia-Pacific, in the English-speaking world, and even beyond<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> P. Haggie, *Britannia at Bay. The Defence of the British Empire against Japan 1931-1941*, Oxford, 1981.

<sup>50</sup> C.M. Bell, *Churchill & Sea Power*, Oxford, 2013, p. 143.

<sup>51</sup> R.P. Shay Jr., *British Rearmament in the Thirties. Politics and Profits*, Princeton, 1977; S. Roskill, *Naval Policy Between the Wars*, vol. II, *The Period of Reluctant Rearmament, 1930-1939*, Annapolis, 1976.

<sup>52</sup> Hamill, *The Strategic Illusion*, cit., pp. 234-310.

<sup>53</sup> D. Owen Spence, *A History of the Royal Navy. Empire and Imperialism*, London-New York, 2015, p. 137.

<sup>54</sup> The percentage is the result of author's calculations based on different data and bibliographical sources, including McIntyre, *The Rise and Fall*, cit. and Roger Louis, *British Strategy*, cit.

<sup>55</sup> See D.C. Watt, *Succeeding John Bull. America in Britain's Place*, New York, 1984.

# Between disarmament and rearmament. Austria's Armed Forces and Security Policy 1918-1938

di MARIO CHRISTIAN ORTNER

**Abstract** – *Quando il 3 novembre 1918 fu firmato l'armistizio di Villa Giusti, la Monarchia asburgica era già in fase di dissoluzione. L'Austria tedesca, uno degli Stati successori dell'ex Impero, aveva la necessità di creare al più presto un proprio strumento di difesa nazionale. Una Volkswehr provvisoria – ma non in continuità con il vecchio Esercito imperiale – avrebbe dovuto fare da ponte fino alla creazione di un nuovo Esercito regolare, ma il Trattato di Saint-Germain pose fine a qualsiasi idea di Esercito austriaco basato sul servizio nazionale e anche alla Volkswehr. Le restrizioni relative alla qualità e alla quantità di armi e armamenti erano considerevoli. La Conferenza sul Disarmo di Ginevra (1932-1934), concepita in realtà come un'iniziativa per la limitazione degli armamenti, rifletté i diversi approcci alla politica di sicurezza degli Stati europei sulla scena diplomatica e cambiò così il futuro ruolo delle Forze Armate austriache. Con l'introduzione del servizio militare obbligatorio il 1° aprile 1936, fu assicurato il rimpiazzo del personale nella struttura ampliata dell'Esercito e vennero fatti sforzi, seppur limitati, per il miglioramento materiale delle Forze Armate. L'invasione delle Forze Armate tedesche, il mancato dispiegamento delle Forze Armate austriache e l'Anschluss dell'Austria manifestarono in ultima analisi il fallimento di queste iniziative politiche per preservare la sua sovranità. Le dichiarazioni di garanzia all'estero si rivelarono inefficaci in considerazione della presunta debolezza militare dell'Austria e anche della riluttanza della politica austriaca a dare allo strumento militare un ruolo attivo nei propri concetti di politica di sicurezza e comunicare lo stesso in modo efficace all'esterno.*

## **From the Imperial and Royal Army to the provisional *Volkswehr* (1918-1919)**

November 1918 certainly is one of the decisive turning points not only in the political history of Austria but also regarding the development of Austrian Armed Forces. The “old” army, with some of its oldest regiments looking back on an almost 300-year-old tradition, had ceased to exist alongside the Imperial and Royal

Habsburg Monarchy. After a struggle of almost four-and-a-half years and more than one million dead soldiers, 550,000-600,000 of whom were killed in action, for Austria-Hungary the Great War ended with the armistice of 3<sup>rd</sup> November 1918, signed at the Italian Supreme Command in the Villa Giusti outside of Padua. At this point in time, the end of hostilities having been stipulated for 4<sup>th</sup> November 1918, the Habsburg Monarchy already was in a state of political dissolution and the Imperial and Royal Army spent the last days of its existence without belonging to any State. The crown lands or rather the nationalities one after the other had declared their independence, even though the actual border demarcations remained vague because of various argumentations - with national or historical undertones. At first, because questions of territorial expansion of the successor states and the bordering victorious countries had to be given priority in the political discourse, this had effects on the respective approaches of security policies and subsequently led to an elaboration of first concepts for Armed Forces of one's own and military matters. For "German-Austria", newly constituted on 30<sup>th</sup> October as the independent - at least for the time being - successor state of the Habsburg Monarchy and then on 12<sup>th</sup> November being proclaimed a republic as well as a part of Germany, a preoccupation with the problem of national defence would not only have been a principal but also a vital matter, since the borders of the young republic could definitely not be considered secure.

The first considerations<sup>1</sup> regarding the creation of Armed Forces for (the Republic of) German-Austria can be dated to the final phase of the First World War. When the German-speaking representatives of the Imperial Council met in the Herrengasse in Vienna on 21 October 1918, they already defined the first broad lines for the future administration of a state that was yet to be founded. A few days later, the first corresponding - provisional but still binding - guidelines for the constitution and the administration were defined as well. So-called State Offices were to replace the old ministries, led by secretaries and undersecretaries of state. The State Military Office, newly created for all matters military,

---

<sup>1</sup> K. Glaubauf, *Die Volkswehr 1918-1920 und die Gründung der Republik*, Vienna, 1993, pp. 22-ff.

was led by Josef Mayer of the German-National Party and two adjunctive undersecretaries of state: Dr. Julius Deutsch (Social Democratic Workers' Party) and Dr. Erwin Waihs (Christian Social Party). Although the matter of an independent army, especially its creation, organization and alignment, had to be of a high priority immediately after the foundation of the State Office, one must not forget that at the same time the Austro-Hungarian Army was still afield and at war. The Allied great offensive on the Italian front, launched on 24<sup>th</sup> October with enormous quantities of troops and materiel, met an already weakened and completely undersupplied Imperial and Royal Army which to everyone's surprise – including its own Army High Command – repulsed the first assault wave of Allied troops<sup>2</sup>. Nevertheless, separatist aspirations and several already published declarations of independence of single nationalities and crown lands, respectively, had an effect on the frontline troops. Under enemy pressure and because of the internal political situation, the old army began to dissolve<sup>3</sup>. The final point of this development was marked by the armistice of 3 November 1918, as mentioned above.

More concrete deliberations regarding the alignment of the new army were almost exclusive to the Social Democrats of German-Austria, and definitely aligned towards ideological socio-political guidelines. First Lieutenant of the reserve Dr. Julius Deutsch – the already mentioned Undersecretary of State, later Secretary of State for Military Matters – had even presented his defence concept in a secret meeting with trusted Social Democrats in the night from 2<sup>nd</sup> to 3<sup>rd</sup> November 1918, before the signing of the Armistice of Villa Giusti<sup>4</sup>. According to Deutsch, the Armed Forces should be formed as a type of militia based on compulsory military service, not least to emphasize the breakaway from the organization and structure of the old Imperial and Royal military traditions. With regard to the scope of duties of the new Armed Forces, internal

---

<sup>2</sup> *Österreich-Ungarns letzter Krieg*, Hrsg. Österreichisches Bundesministerium für Landesverteidigung und Österreichisches Kriegsarchiv, 7 Bde, Vienna, 1930-1937, Band VII, p. 598-ff.

<sup>3</sup> *Ibi*, p. 651-ff.

<sup>4</sup> E. Steinböck, *Entstehung und Verwendung der Volkswehr*, in *Saint-Germain 1919. Protokoll des Symposiums vom 29. Und 30. Mai 1979 in Wien*, Vienna, 1989, p. 180.

political duties were paramount for Deutsch, especially after the proclamation of a republic on 12<sup>th</sup> November 1918, «The military policy of the Austrian revolution can only be understood if one recognizes the key objective of our actions, that we are considering the reactionaries a bigger threat than the Bolsheviks. Since we did not allow ourselves to be dissuaded from this key objective, neither by the angry fight of the reactionaries, nor by the ridiculous chest-beating of the super-radicals, we managed to keep both in check»<sup>5</sup>.

While Deutsch judged policing the interior to be the primary function of the Armed Forces yet to be created, «...so that the revolution won't be suffocated by the prevalent general anarchy...»<sup>6</sup> military experts on the other hand recognized the urgent need of securing those territories claimed by German-Austria by force of arms, should the necessity arise. It was decided to take the temporary measure of creating a *Volkswehr* (Peoples' Defence) made up of short-term enlisted professional soldiers, until the actual implementation of a militia army based on compulsory military service was feasible. Recruiting for this new army began immediately after signing the armistice on 4<sup>th</sup> November and a high army pay (6 *Kronen* per day) was granted in order to reach relevant troop strengths as fast as possible. The demobilization order for the old imperial army from 6<sup>th</sup> November was still signed by Emperor Karl I and – this is an interesting detail – was only decreed by the Austrian State Council on 7<sup>th</sup> November<sup>7</sup>.

After a fundamental commitment to the guidelines for its formation on 8<sup>th</sup> November, the actual order to form the *Volkswehr* followed on 15<sup>th</sup> November 1918. At this point, Lieutenant Field Marshal Adolf von Boog had already been sworn-in as commander-in-chief. During his speech at the swearing-in ceremony, President of the State Council Karl Seitz not only mentioned the future spectrum of duties for the *Volkswehr* but also made clear that there was to be no continuity from the old army of the Danube Monarchy, although it had to be conceded that one would not be able to do without the trained soldiers from the Great War.

---

<sup>5</sup> J. Deutsch, *Aus Österreichs Revolution*, Vienna, 1923, p. 26.

<sup>6</sup> *Ibi*, p. 27.

<sup>7</sup> W. Etschmann, *Theorie, Praxis und Probleme der Demobilisierung 1915-1921*, Vienna, 1979, p. 75.

However, this made it clear from the very beginning that there was to be no direct transfer of units from the former imperial army into the new *Volkswehr*.

By nominating Adolf von Boog, a highly educated and experienced Imperial and Royal general staff officer who had achieved outstanding accomplishments as division commander, the ambivalent situation – war experience and military training with an Imperial and Royal background on one side, lack of military skills with a republican ethos on the other – became more than obvious<sup>8</sup>.

Troop strengths for the *Volkswehr* were to be one infantry battalion of three companies each per political district. A senior level of leadership based on the federal principle, with provincial commanders (incl. Southern Bohemia, Southern Moravia, German-Bohemia and Sudetenland) located in official residences in Vienna, Graz, Innsbruck, Leitmeritz (modern-day Litoměřice) and Troppau (modern-day Opava) would lead the battalions and independent companies directly. No brigades or divisions were formed, particularly with regard to the envisaged unification with Germany and intended integration of the Armed Forces, which seemed easier to carry out without higher operational commands.

A maximum strength for *Volkswehr* formations was pinpointed for the individual territorial areas, with an overall strength of approximately 50.000 soldiers, however, this was already exceeded by December 1918. The already mentioned State Military Office operated as the “temporary” supreme political authority, charged with controlling the formation and expansion of *Volkswehr* units as well as planning ahead for the eventual transformation of *Volkswehr* cadres into a militia army. A “civilian commissariat” was also attached to the State Office and tasked with complying with the formalities of recruitment, day-to-day management, fees and taxes, rations, billeting as well as educating *Volkswehr* soldiers about their civic rights and duties and promoting democratic principles within the *Volkswehr* – another conscious breakaway from the old Imperial and Royal military tradition. The headquarters and especially the soldiers’ councils (men of confidence) of the battalions served as points of contact with the civilian commissariat. Each company sent two soldiers and each battalion

---

<sup>8</sup> Glaubauf, *op. cit.*, pp. 26-ff.

two officers to the committees established at the individual headquarters. Additionally, deserving rank-and-file soldiers were given the opportunity to become officers as so-called “*Volkswehr* lieutenants” even without *Matura* (high school diploma). This institution, however, was often abused, as suitable candidates had to be elected by the respective soldiers’ council, which in most cases prioritised party politics over quality<sup>9</sup>. The *Volkswehr* was also intended to look significantly different from the Imperial and Royal Army. However, because of the general lack of fabrics the old uniforms stayed in use after removing all imperial rank insignia and emblems. Demeaned as “reactionary” at first, it was understood that there would be no smooth functioning within the formations without rank insignia. The corresponding regulation was only issued relatively late, in April 1919<sup>10</sup>, and principally consisted of an adoption of the contemporary German system, which had abolished or rather transformed the old imperial rank insignia in January 1919: azure collar and coat cuffs in addition to rank insignia in the form of chevrons on the upper arm (for junior NCOs and NCOs) or lower arm (officers), quite unusual for Austrian military tradition. To these were added breast badges labelled “*Volkswehr*” and red-white-red cockades for caps<sup>11</sup>. All of this met the political intention of German-Austria becoming a part of the Republic of Germany, which had been proclaimed on 12<sup>th</sup> November 1918.

There were strong fluctuations in the troop strengths of individual *Volkswehr* formations. These fluctuations not only were influenced by geographical differences in the willingness of former soldiers to join the new army but also how much support recruiting efforts received from local Social Democratic party structures. In industrial cities some battalions had already reached regimental strength (e.g. Vienna, where scores of workers left the factories to join the *Vokswehr*) whereas in certain rural areas there were not enough soldiers to fill even a single company (e.g. the district of

---

<sup>9</sup> *Ibi*, pp. 29-ff.

<sup>10</sup> *Verordnungsblatt des deutsch-österreichischen Staatsamtes für Heerwesen*, nr. 14 vom 2 April 1919.

<sup>11</sup> E. Steinböck, *Die Uniformen des Bundesheeres*, in *Das Bundesheer der Ersten Republik 1918-1938. Materialien zum Vortragszyklus 1990 HGM/Gesellschaft für österreichische Heereskunde*, Vienna, 1990, p. 147.

Zwettl in Lower Austria) or nobody signed up at all (Enns valley in Upper Austria). This naturally had to do with the fact that in some replacement districts there were almost no men left fit for military service due to exceptionally high losses of their respective regiments, or that the men had not yet returned from captivity<sup>12</sup>. The difficulties were not limited to reaching the necessary troop strengths. *Volkswehr* leadership, already quite cumbersome by the strong federal structure in the form of provincial commanders, was also in no way uniform. This was especially perceivable in the strong divergence of political ideas from military necessities, a common theme throughout the entire history of the *Volkswehr*. On one hand, Lieutenant Field Marshal Adolf von Boog had been tasked with taking military measures to secure the borders, such as in the case of Southern Bohemia and Southern Moravia<sup>13</sup>, these measures having even been approved by the State Council; on the other hand, Undersecretary of State/Secretary of State Deutsch revoked the measures by ordering to offer no military resistance to the Czech forces occupying the territories mentioned above. This led to tensions between the two most important political and military leaders, eventually leading to continuous resignation on the part of Boog, who said in regard to a similar order concerned with securing the southern border against the Yugoslav state, «Since no use of arms will take place in any case, there is no need to position any artillery»<sup>14</sup>. The planned occupation of the German-speaking territories of “German Western Hungary” (Burgenland) can be viewed as the apex of the contrast between politics and the military. It was intended to be carried out immediately after the collapse of the Hungarian Soviet Republic, to prevent its troops from entering German-Austrian territory. On 14<sup>th</sup> May 1919 the State Military Office received the corresponding order from State Chancellor Dr. Karl Renner and State Secretary for Foreign Affairs Dr. Otto Bauer. However, deployment of the *Volkswehr* as the “official” army of Austria would have represented a formal interference in the internal affairs of Hungary and was indeed deemed counterproductive to the negotiations in Paris

---

<sup>12</sup> H. Kristan, *Geschichte des Generalstabes des österreichischen Bundesheeres von 1918 bis 1938*, Vienna, 1993, p. 27.

<sup>13</sup> ÖSTA/AdR Staatsamt für Heerwesen, Präs. Zl. 1423/18.

<sup>14</sup> Kristan, *op. cit.*, p. 31.

which had just begun. Boog's proposal therefore manifested itself in the creation of seven "*Freikorps*" (free regiments) for this task. Boog insisted that recruiting should exclude Jews, monarchists, Communists and members of soldiers' councils in the *Volkswehr*, «because we are not supposed to be a political army but an army of the government»<sup>15</sup>. Besides the particularly strong anti-Semitic tendencies, the exclusion of *Volkswehr* soldiers' councils was completely unacceptable to Deutsch, since these bodies secured his unlimited influence on and control of the *Volkswehr*. Deutsch rejected the recruitment of *Freikorps*, not least because of the activities of such formations in Germany. On 27<sup>th</sup> May, a frustrated Boog resigned from his office of commander-in-chief and the position was not filled with a replacement<sup>16</sup>. The primacy defined by Deutsch, Armed Forces with an internal political function, had triumphed over military necessities and foreign policy goals. Deutsch's classification of Boog as "reactionary" certainly is not correct, quite on the contrary. Boog had – whether due to career reasons or pragmatism – already in early 1919 critically mentioned the "old" army and its "injustices," while at the same time rejecting the Social Democratic national defence system with an arming of the people and soldiers' councils. All of this would point to a political alignment with the Christian Social Party, however, that party did not really participate in the discussion of military matters through "its" Undersecretary of State Dr. Waihs in a decisive way and left the field to Deutsch. Without any doubt the interventions by Deutsch, motivated by internal political agendas, were not beneficial to the *Volkswehr* for increasing trust in itself – especially among the border population – as the young republic's instrument of national defence.

In the meantime, "Provisional Regulations for the Armed Forces"<sup>17</sup> as a legal foundation for the future national defence system of the young republic had been created on 6<sup>th</sup> February 1919 in the form of the first national defence act of the republic. The Armed Forces were to be raised within the framework of

---

<sup>15</sup> ÖSTA/KA/Manuskripte/AEI 2/5 Orientierung über Maßnahmen zur Besetzung Deutschen Gebietes in Westungarn, Anlage II.

<sup>16</sup> Glaubauf, *op. cit.*, p. 83.

<sup>17</sup> Verordnungsblatt des Staatsamtes für Heerwesen Nr. 8 vom 22 Februar 1919.

compulsory military service according to the initial aims, including all male citizens aged 18 to 41. However, the *Volkswehr* was to remain in force until the creation of a regular militia system and its members should then be merged into the militia army as cadres. During the transition period on the road to regular conscription planned for a later date, the government was also granted the right to draft 24.000 men born between 1896 and 1900 for four months if needed and the right to additionally recruit volunteers. This right was only applied once, in Carinthia in April 1919. However, the results were thin and only 6.500 men reported for duty; 2.200 of them were instantly given leave, 1.900 deserted and 1.100 were classified unfit for service, which left fewer than 1.500 men for deployment<sup>18</sup>.

Besides the already mentioned ambivalence of political prerogatives and military necessities within leadership structures as well as fundamental legal issues regarding the new national defence act, there arose further, very concrete problem areas: by early 1919, military expenditure began to significantly exceed the projected framework, since army pay for the *Volkswehr* – as was already mentioned – had been fixed at a disproportionately high rate and because the old institutions of the Imperial and Royal Army, now termed “liquidating,” were still processing (until 1931) all the administrative cases which had not been settled during the war and needed to be financed as well. In the following months the financial requirements rose to such heights that a reduction of personnel became unavoidable. Since the State Military Office had pushed for larger recruitment numbers as late as November 1918, this new development signified a complete change of course for its strategic guidelines within only a couple of weeks and finally recruitment was stopped in December 1918. New maximum personnel strengths were issued, units were ordered to change their locations and resignation bounties were supposed to speed up voluntary resignations of *Volkswehr* soldiers. However, all these measures were slow to have any effect so that by 31<sup>st</sup> March 1919 the headcount still totalled more than 49.000 men. By May 1919 there finally was a higher number of discharges and it is interesting

---

<sup>18</sup> E. Steinböck, *Die Organisation der österreichischen Streitkräfte von 1918-938, in 1918-968, Die Streitkräfte der Republik Österreich*, Vienna, 1968, p. 35.

to note that instead of reducing the number of battalions only their total strengths were lowered<sup>19</sup>. For the sake of completeness, it has to be mentioned that despite a prioritisation of infantry other service branches were represented in the *Volkswehr* as well. Often, they owed their existence not to military necessities but to the single factor of appropriate specialist soldiers being locally available for collective recruitment. For lack of riding horses there were only two battalions of cavalry in Graz and Klagenfurt, there were three battalions of artillery and several independent batteries of field guns, howitzers and mountain guns, with a total of 156 artillery pieces but almost no draft horses. Furthermore, four technical battalions and several independent telephone platoons were in existence. Strangely enough, there was a *Volkswehr* naval battalion as well as four naval companies in Upper Austria, Styria and Carinthia, all of them serving in the infantry role except for one *Volkswehr* motor boat detachment in Vienna. Initially the air force component of the *Volkswehr* had been quite strong in numbers, as the six available airfields provided several squadrons of airplanes, one airship battalion as well as five air observer companies and one barrage balloon company<sup>20</sup>.

Due to the difficult financial situation and the ongoing negotiations in Paris since May, it became apparent in May/June that it was materially and politically impossible to implement the *Volkswehr* or a compulsory military service with militia system. Reduction of personnel produced a total strength of 41.300 men by early May 1919 and 27.600 men (still in 101 battalions) by October, when the clauses of the Treaty of Saint Germain were already known. The final dissolution of the *Volkswehr* took place by way of the National Defence Act of 18 March 1920.

During the short time of its existence, the *Volkswehr* had managed to get through the difficult political conditions at the beginning of the First Republic – the young republic was more or less spared from coups and insurgencies of the extreme right and left which might have threatened its existence. As an outward state instrument of power, the *Volkswehr* was more than unsuited, due to lack of material as well as the political interventions of Deutsch.

---

<sup>19</sup> Glaubauf, *op. cit.*, pp. 142-143.

<sup>20</sup> Steinböck, *Entstehung und Verwendung*, cit., pp. 182-184.

Even the future President Colonel Theodor Körner found words of criticism, «Militarily the Volkswehr is equal to zero, immobile and only suited for military police service, insofar as it complies with political and class interest. It already is taking over the most unpleasant character of armed class struggle»<sup>21</sup>.

While the occupation of parts of German Western Hungary by *Freikorps* failed because of Deutsch's refusal and was reserved for the *Bundesheer* in 1921, the *Volkswehr* units in Southern Austria managed to scotch the territorial aspirations of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (Yugoslavia), although the bulk of the fighting formations had been raised locally and the combat operations had been directly led by the provincial commanders without a possibility of intervention from Vienna. Securing the German-speaking territories of Bohemia, Moravia and the Sudetenland, however, had been initially planned but – due to the foreign policy decisions taken – was illusive and therefore unrealistic.

### **From the *Volkswehr* to the National Defence Act of 1920**

While the *Volkswehr* had been intended as a temporary solution on the road towards “Armed Forces” structured like a militia for the Republic of German-Austria, by the spring of 1919 it became necessary to develop a meaningful negotiation strategy towards the victorious and successor states regarding the problem of national defence. German-Austria was officially invited to join the Paris Peace Conference on 2 May 1919. As the Social Democratic perspective – arming of the people and militia system by way of a preceding temporary solution in the form of the *Volkswehr* – had not changed, the idea of the Christian Social (CS) Party seems interesting, as it was in a coalition government with the Social Democrats (SDAP). In respect thereof the Christian Social representative Theodor Kirchlehner formulated the party's line as follows, «We are content with a gendarmerie designed according to the times, in which we want to see our deserving professional NCOs and officers well sheltered [...] our nation shall be spared from military service for several years and free to work productively

---

<sup>21</sup> ÖSTA/AdR NPA Karton Nr. 263 (Volkswehr) Letter from Colonel Körner to Colonel Schneller on 23 May 1919.

so that we can recover [...] later, after we have regained some of our strength, we shall continue talking about new Armed Forces»<sup>22</sup>. Of course Deutsch promptly accused these ideas of being “reactionary” behaviour, since obviously the “cadres” of the old army were to be largely preserved, to create a continuity of personnel and presumably also ideology with the Imperial and Royal Armed Forces. In 1925, a conservative officer, Major General August Pitreich, retroactively postulated about his party’s stance in 1919 regarding the problem of national defence, «By its lack of interest this pacifistically inclined party was quick to trade the Armed Forces away to the Left and thereby has become guilty beyond redemption...»<sup>23</sup>. For the German-Nationalist Party, on the other hand, the main emphasis was on the factors of a rapid availability of troops to defend areas of German settlement and of aligning the defence system with the other federal states of the German Empire, a country they considered themselves to be a part of.

Besides the already mentioned purely political and fundamental assessments, understandably enough there also were very concrete military considerations, compiled by the military personnel of the State Military Office. In this respect several individuals need to be mentioned: the former head of *Fachgruppe* (specialist group) IV “Liaison” and future presidential director of the State office, Colonel Theodor Körner, as well as three former members of the department of organization of the Imperial and Royal War Ministry, Lieutenant Colonel Josef Rettl, Major Robert R. von Srbik and Captain Karl Bornemann, and in addition Major Johann Friedländer of the “*Volkswehr* group”<sup>24</sup>. Körner’s approach was that of a former member of the Imperial and Royal general staff. Besides inviting consultation by military experts about forms of organization such as militia army, enlisted cadre army or cadre army, there also were queries about the political ideas mentioned above. Afterwards, based on the assessments, such documents were to be compiled which after Deutsch’s approval were supposed to be handed over to Colonel Karl Schneller<sup>25</sup> (head of the “state trea-

<sup>22</sup> Deutsch, *op. cit.*, p. 64.

<sup>23</sup> P. Broucek, *Militärische Vorbereitungen für die Friedenskonferenz, in 1918-968, Die Streitkräfte der Republik Österreich*, Vienna, 1968, p. 213.

<sup>24</sup> Broucek, *Militärische Vorbereitungen für...*, cit., p. 206.

<sup>25</sup> ÖSTA/KA/B/509 Estate Schneller Nr. 2/1295.

ty group” in Department 1/N (Intelligence) of the State Military Office), assigned to the German-Austrian delegation as expert for military matters, as guidelines for the peace talks in Paris.

In the spring of 1919, it was the “intelligence department” which also served as an informal point of contact for the foreign-political goal of an approximation or integration of the German-Austrian military with a German army. Major General August von Cramon, the former German authorized representative in the Imperial and Royal Army High Command, and his assistant at the time, Major Paul Fleck, played an important role in this matter. Especially the latter, member of the department “Foreign Armies” in the German General Staff, was concerned with the “*Anschluss* problem” as well as the possibilities of a military convention. Cramon and Fleck were staying in Vienna in late February 1919 and were already negotiating about an intensive cooperation in the field of intelligence<sup>26</sup>. It is interesting to note that the German military’s strong interest in the problem of German-Austrian national defence was a continuation of First World War politics, especially since the German General Staff had already become proactive in late 1914 and then again in spring of 1915 about taking control of Imperial and Royal troops, particularly in the East. This went as far as using the Bavarian alliance treaty with the German Empire from 1870 as a model case for an eventual Habsburg contingent within a pan-German army. This was clearly rejected at the time but subsequently developed into a joint “supreme war command” by way of a joint “high command east.” It was the German wish to follow up by signing a military convention, however, this was prevented by the end of the war but meant a continuous loss of Austro-Hungarian autonomy<sup>27</sup>. The idea of an Austrian contingent within the army of the German Empire now seemed realistic to both sides and was politically confirmed in a written agreement, the so-called Berlin Protocol, between the State Secretary for Foreign Affairs Otto Bauer and German Foreign Minister Ulrich Count Brockdorff-Rantzau in early March 1919<sup>28</sup>. This political willingness relatively soon turned into military (as opposed to political)

---

<sup>26</sup> T. Schäfer, *Die Genesis der Anschlussbewegung und die Anschlussdiplomatie 1918-1919*, Vienna, 1970, p. 208.

<sup>27</sup> Broucek, *Militärische Vorbereitungen für...*, cit., pp. 217-220.

<sup>28</sup> Schäfer, *op. cit.*, p. 321.

activities, such as sending German-Austrian officers and soldiers to Germany to be taught German service regulations and combat tactics or the participation of several members of the State Office in consultations about the organisation of future Armed Forces in Weimar in June 1919. However, the latter had to return home after the first conditions for peace handed over in Paris on 16 June had become known to the public<sup>29</sup>.

The already mentioned Colonel Schneller was supposed to consult the German-Austrian delegation in military matters during the peace negotiations and had been given instructions and directives by the State Office. These guidelines, decisively written by Körner, contained relatively complex issues, especially since the future national territory of German-Austria had not yet been specified. It was not intended to already prejudice if one was allowed to join the German Empire or if this was to include German-Bohemia, to leave some room for negotiations. Körner nevertheless demanded a fundamental equality of treatment with the other successor States, a possible entry to the League of Nations including participation in its executive powers as well as a collective demilitarization together with the neighbouring nations. Regarding the form of national defence an enlisted cadre army with 14 months of service was proposed, which then could be transformed into a militia army (of the Swiss model) after a transition period of five to ten years. The parallel maintaining of a small enlisted cadre contingent on permanent standby for urgent needs was conceivable as an additional option. A professional army was categorically rejected for ideological and financial reasons.

A rude awakening came on 20<sup>th</sup> June 1919 when the military clauses of the peace treaty were handed over to the German-Austrian delegation. Its content already was more or less identical with the specifications in the actual Treaty of Saint-Germain and included the definitive creation of a professional army with a maximum strength of 30.000 volunteers as a “force to keep the order” as well as considerable restrictions regarding quality and quantity of weapons and armaments. Schneller reacted by compiling a presentation for the delegation in which he rejected the posited restrictions and the explicit specification of a professional army. In

---

<sup>29</sup> Broucek, *Militärische Vorbereitungen für...*, cit., p. 222.

case of the latter he was striving for a combination solution instead, wherein the proportion of professionals and militia would be decided autonomously within the limits of the conceded maximum numbers. In Vienna, Körner held parallel talks “on site” with the representatives of Italy, France and Great Britain to influence the negotiations in Paris. His main line of argumentation was the potential threat of the Hungarian Soviet Republic, a convenient and clever choice. However, the “Federal Hungarian Socialist Soviet Republic” collapsed on 1<sup>st</sup> August 1919 after Budapest had been captured by Romanian troops – «two weeks too early for us. Now the enemies (sic!) will all the more so insist on the full extent of the treaty», as Schneller wrote in his diary<sup>30</sup>.

The Treaty of Saint-Germain was finally signed on 10<sup>th</sup> September 1919 and the military clauses it contained – a total of 42 articles of the treaty addressed military matters – were later reflected in the National Defence Act of 18<sup>th</sup> March 1920, taking effect on 20<sup>th</sup> July 1920.<sup>31</sup>

The new army at first was called “Austrian *Wehrmacht*” and then “*Bundesheer*” (federal army) after 1<sup>st</sup> January 1922. The purpose of this “*Wehrmacht*” was specified in Paragraph 2 of the National Defence Act: «a) To protect the constitutional institutions of the republic, as well as upkeeping order and safety in the interior, b) to render assistance services during natural disasters and accidents of exceptional magnitude and c) to protect the borders of the republic»<sup>32</sup>. The core of this professional army with a maximum strength of 30.000 soldiers had been defined to consist of 1.500 officers and 2.000 NCOs with a maximum service length of 35 years – it was forbidden to train a general staff. The service length for short-term enlisted soldiers was six years of active service and six years in the reserves. Any measures which could have corresponded to a reinforcement of active forces by mobilisation were banned without exceptions. Thereby any reserve cadre was effectively excluded right from the outset.<sup>33</sup> However, this led to a contradiction, as the

---

<sup>30</sup> ÖSTA/KA/B/509 Estate Schneller Nr. 1/1320.

<sup>31</sup> L. Jedlicka, *Ein Heer im Schatten der Parteien. Die militärpolitische Lage Österreichs 1918 – 1938*, Graz, 1955, pp. 24-ff.

<sup>32</sup> *Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich*, 43. Stück, Nr. 122, p. 232.

<sup>33</sup> Kristan, *op. cit.*, p. 37.

soldiers “of the reserve” explicitly mentioned in the treaty naturally were the equivalent of a mobilisation contingent.

There were two organisational options for this small army, either three infantry divisions and one cavalry division or six combined-arms brigades; the second option was chosen. Each brigade had to consist of two infantry regiments of three battalions each, one bicycle battalion, one dragoon squadron, one artillery battalion of four batteries and one battalion of engineers. Brigade strength fluctuated between 4.250 and 5.350 men, depending on the filling level<sup>34</sup>. There were six infantry and six alpine infantry regiments, some of the latter consisting of only two battalions. Several independent alpine infantry, infantry and light infantry battalions were raised as well. This framework remained more or less unchanged until 1935, with only the inner structures being changed time and again. The strong fluctuation of personnel between the brigades also were the result of the March 1920 law stipulating different quotas for each of the federal states. Vienna was earmarked for 9.000, Lower Austria for 6.500, Upper Austria and Styria for 4.000 each, Tyrol and Carinthia for 1.700 each, Burgenland for 1.500, Salzburg for 1.000 and Vorarlberg for 600 men<sup>35</sup>. Equipment and weapons of the units also were rigorously restricted, and not just in terms of quantities. 34.500 rifles, 216 light and 254 heavy machine guns, 60 mortars (up to a calibre of 14 cm) as well as 90 artillery pieces up to a calibre of 10,5 cm were admitted. Aircraft, anti-aircraft artillery, chemical warfare material and armoured vehicles were banned<sup>36</sup>. The maximum stock of ammunition was fixed at two million live military rounds. However, the Austrian Army Administration calculated an estimated annual need of six to eight million rounds for training purposes. The ammunition shortage was met with so-called “target practice rounds” (with soft-point bullet), a hunting variation of the 8 mm round in use, to which the fixed quota of the Entente did not apply. Artillery ammunition was limited to 1.000 rounds

<sup>34</sup> Steinböck, *Die Organisation der...*, cit., pp. 36-ff.

<sup>35</sup> Verordnungsblatt des Staatsamtes für Heerwesen Nr. 8 vom 22 Februar 1919.

<sup>36</sup> E. Steinböck, *Zur Organisation des Ersten Bundesheeres*, in *Das Bundesheer der Ersten Republik 1918-1938. Teil 1: Organisation und Bewaffnung*, Vienna, 1991, p. 8.

per gun<sup>37</sup>. An Allied military commission was watching over the disarmament measures until 1928, however, especially in its last years of existence it rarely ever put its foot down anymore and quietly tolerated the creation of “black stockpiles” as a consequence of arms seizures, mostly from the Social Democratic *Schutzbund* (1927). Thereby the number of small arms and machine guns of the *Bundesheer* almost doubled.

Transfer of personnel from the *Volkswehr* to the new army according to the clauses of the Treaty of Saint Germain within the framework of the National Defence Act of 1920 was more difficult than expected. Naturally, the establishment of a professional army with a minimum service length of six years led to an explosion of expenditure for active service troops, which was another reason why a total strength of 30.000 men could not be reached before 1935 and that it even dropped to 22.000 men in 1932<sup>38</sup>. This was to have significant consequences for the great mass of professional officers left over from the Imperial and Royal Army, as there only were 1.500 posts authorized by the table of organisation. Commissions established in the federal states were to classify the applicants – approximately 8.000 officers – according to qualification, whereby their function during the war was to receive particular appreciation but social aspects were more important. It was assumed that young officers would have an easier transition to civilian life including employment opportunities and that the older age groups would soon be retired and taken care of that way in any case. Therefore, an extraordinarily large number of middle-aged staff officers (approx. 900) were hired, but only 271 captains, 123 first lieutenants and only a single (!) second lieutenant. The idea was that future junior officers would subsequently rise up from the NCO corps (with and without high school diploma). This however led to a substantial age gap which in turn led to a quick ageing population of staff officers in the following years. Officers were mainly posted to the units to save authorized officer positions in the table of organization, all other duties such as army administration, medical and supply services etc. were to be filled with civilian employees, thereby reducing the number of officers necessary.

---

<sup>37</sup> Kristan, *op. cit.*, p. 38.

<sup>38</sup> Jedlicka, *Ein Heer im Schatten...*, cit., p. 73.

This temporarily led to a strong increase of personnel at the newly founded or rather re-named Ministry of Defence. These circumventions of the clauses of Saint-Germain were eventually ruined by measures taken to reduce the number of civil servants within the framework of restructuring the national budget, whereby the military department had to make extraordinarily large sacrifices<sup>39</sup>.

The outer appearance of *Volkswehr* and *Bundesheer* soldiers, clearly expressed by their respective uniforms, reflected the self-image of the “Armed Forces.” After the already mentioned dress regulations of the *Volkswehr*, manifested in a total breakaway from Austrian traditions, the National Defence Act of 1920 brought a new system. This consisted of the retention or rather new introduction of German pieces of uniform in the form of a peaked cap with cockade and national coat of arms. Silver collar badges were introduced after the Prussian and *Reichswehr* model. Rank insignia were styled with similarities to those of the *Volkswehr* and consisted of braids from different materials (depending on rank groups) attached to the sleeves. There were some small changes to the peaked caps in 1923 and the tunics were tailored after a new cut the same year. The rank system was changed as well. Officers and NCOs received German rank insignia in the form of braids and rosettes on the shoulder straps; junior NCOs wore upper arm chevrons as rank insignia. In doing so, the uniform was more or less modelled after the *Reichswehr*. To keep some form of Austrian distinctiveness, the tunic was tailored not after the German but after the Austrian cut, with dark green collars and cuffs<sup>40</sup>.

### **The Austrian Armed Forces between 1920-1938**

As already shown in the previous section, the Austrian military potential was significantly restricted immediately after the conclusion of the Defense Act of 1920 due to the restricted financial conditions on the one hand and the restrictive monitoring activities of the allied monitoring commission(s) on the other. In addition, the existing domestic-political differences between the parties, none of which was in fact ready to impose restrictions on other areas of

---

<sup>39</sup> Kristan, *op. cit.*, p. 68-ff.

<sup>40</sup> Steinböck, *Die Uniformen des Bundesheeres...*, cit., pp. 149-ff.

state administration for ideological or material reasons in favor of strengthening the military potential, did not have a conducive effect. Foreign policy events also had an impact on the development of the Armed Forces. On the one hand, there were the restoration attempts of Emperor and King Charles in Hungary (1921), on the other hand, the upcoming “land grab” of Burgenland and the activities of the supervisory bodies of the “Geneva rehabilitation program”. Due to the impending national bankruptcy of Austria in 1922, three “Geneva Protocols” were signed on the initiative of the League of Nations, which brought about a loan of around 650 million gold crowns and thus a reduction of the Austrian national debt by around 60%, but were connected with considerable concessions as to the Austrian budgetary policy. While the conservatives saw no alternative to this loan – “loan or failure”<sup>41</sup> –, the social democrats and communists opposed it, as they feared a loss of the state’s political sovereignty. Nevertheless, the government loan was approved by a majority in parliament<sup>42</sup>. What was clear was that the strict League of Nations requirements for budget consolidation, especially the required reductions in government spending, also affected the Armed Forces. In addition to considerable staff reductions, especially with respect to the number of civil servants, even the dissolution of the Army Ministry was considered temporarily<sup>43</sup>.

Accordingly, the development of the army organization within the next few years was not only difficult, but experienced stagnation or decline until 1932. As is generally known, the existing six brigades consisted of six infantry regiments and six Alpine regiments, and additionally four independent battalions. There were also six bicycle battalions, six brigade artillery battalions (and an independent artillery regiment), six cavalry squadrons and six engineer battalions as well as liaison troops, supply and repair facilities as well as training facilities. This structure is quite impressive on paper, but suffered from the problem of how to staff the brigades. Army Inspector Major General Theodor Körner, already of decisive importance in the period of the People’s Army, was among

---

<sup>41</sup> “Neue Freie Presse”, 6 October 1922, p. 1.

<sup>42</sup> “Arbeiter-Zeitung”, 6 October 1922, pp. 1-2; “Die Rote Fahne”, 6 October 1922, p. 1.

<sup>43</sup> Jedlicka, *Ein Heer im Schatten...*, cit., p. 66.

those who now “fell victim” to the reduction of staff. It is obvious that his dismissal was related to his strong social-democratic political attitude, as a christian-social politician – Carl Vaugoin (1873-1949) – headed the army department was from 1921 to 1933. Vaugoin tried to initiate a process of depoliticization the Armed Forces under the impression of the recently disbanded social-democratic People’s Army. The fact that a reorientation of the Federal Army in the christian-social sense would develop from this in the future had to result in conflicts with the army inspector. Körner, disappointed about his dismissal, but also frustrated by the future lack of military expertise on the part of politicians – his position was not filled –, used his “departure” to draw a public balance of the military policy of the last few months. In a farewell order, dated January 8, 1924, which was circulated (and discussed) in the media, Körner formulated both, political and military, thoughts on the current importance and capabilities of the Armed Forces. His conclusions turned out to be particularly critical due to the low staff numbers. According to him, the army was a «pure administrative body with the purpose of conserving and monitoring military goods». Furthermore, «what remains then and is called federal army, is only an association preparing for parades and deployments, which maintains the traditions of the past, surrenders to castles in the air and hides the public from sad reality»<sup>44</sup>. According to Körner’s assessment, this put the main task of the “Army of St. Germain”, namely to maintain the constitutional institutions of the republic as well as law and order, in question. In any case, the Armed Forces did not assume that Austria would be capable of defending its own territory.

Ultimately, however, it was precisely the (politically supported) financial bottlenecks on the one hand and the political discord of the parties on the other that ultimately led to a climate that directly and indirectly promoted the formation of political defense associations. Not only was the State’s monopoly on the use of force not recognized, what was more, it was undermined by the creation of private party militias. The governments calculated the financial expenditures for the Armed Forces from 1920 to 1931 so

---

<sup>44</sup>T. Körner, *Denkschrift über das Heerwesen der Republik*, Vienna, 1924, pp. 19-21.

tightly that they were hardly sufficed for the already reduced staff costs with respect to the maximum permitted by the Treaty of St. Germain. The military tried to avoid considerations of reducing the size of the existing army structure by reducing the large units, but increasing the staff levels and saving costs this way, probably in the euphemistic expectation that the situation would improve in the future and the existing structure would therefore be needed then<sup>45</sup>.

With regard to the material used for weapons and equipment, there were even advantages at first, as the bulk of the still existing stocks of the former k.u.k. Army was still available and new investments seemed necessary only to a small extent. However, understandably, the material gradually began to be “used up”, which from the late 1920s made new purchases necessary. This was difficult to implement for large equipment due to the expected costs; in the case of handguns, various disarmament campaigns and confiscations within the civilian population and military associations led to an increase in stocks.

The year 1931 led to a further deterioration of the already precarious situation – both in terms of domestic and foreign policy. The global economic crisis finally found its way to Austria with the collapse of Austria’s largest bank, the “Creditanstalt für Handel und Gewerbe”. The impending national bankruptcy triggered a domestic political crisis, which subsequently led to the so-called “Pfrimer Putsch” by the Styrian Home Guard in September 1931. Although it failed after just one day and was largely downplayed by the Federal Government, the action underlined the domestic political instability of Austria. Because of the financial crisis, a new loan had to be applied for on the initiative of the League of Nations, which was then granted in 1932 (Lausanne Protocols of July 15, 1932). Again, concessions had to be made, which also extended to the monitoring of the financial household. A customs union with Germany planned in 1930 to improve the economic situation, as well as the “Anschlußfrage”, were also subject and were prohibited<sup>46</sup>. The mere announcement of a closer economic

---

<sup>45</sup> H. Lerider, *Die operativen Maßnahmen gegen die Nachfolgestaaten der Monarchie von 1918 bis 1838 unter besonderer Berücksichtigung der Ära Jansa*, Vienna, 1975, p. 22.

<sup>46</sup> Jedlicka, *op. cit.*, p. 88.

cooperation with Germany had triggered protests from France, Czechoslovakia and Italy and did not only draw Austria into the maelstrom of European interest politics, but also had immediate effects on its security policy. In its annual military meetings, the Little Entente did not only hold possible a major European military conflict in the near future, but also considered it as likely that it would involve Austria<sup>47</sup>. The Geneva Disarmament Conference (1932 - 1934), actually conceived as an arms-limitation initiative, reflected the different security policy approaches of the European states on the diplomatic stage and thus affected the future role of Austria. The German demand for equal rights vis-à-vis the former victorious states of the First World War was also sought by the Austrian representation, with the military conditions of the Treaty of Saint-Germain to be adapted to the current political situation in Central Europe.

The Austrian side argued against the possible integration of existing paramilitary units into the Austrian defense potential. This particularly affected the numerically significant conservative "Heimwehren". The demand was made primarily by the French, but ultimately rejected in May 1933, on the basis of the fact that the police and gendarmerie had not been integrated either, probably because Hitler had come to power in Germany in the meantime<sup>48</sup>.

Not least because of this, further opportunities arose for Austria with regard to the further development of the federal army from 1933 onwards. Also in terms of domestic politics, the formal prerequisites had changed considerably in the meantime. With the transition to an authoritarian regime from 5<sup>th</sup> March 1933, onwards the Austrian government had more far-reaching "design options". Governing by means of direct ordinances and without having to fear opposition in parliament or of the Constitutional Court, it brought the defense issue from the daily political agenda. The establishment of the "Vaterländische Front" (Fatherland

---

<sup>47</sup> R. Kiszling (Hg.), *Die militärischen Vereinbarungen der Kleinen Entente 1929-1937 nach in Jugoslawien erfaßten Originalprotokollen*, Vienna, 1945, pp. 46-ff.

<sup>48</sup> W. Krones, *Die Entwicklung der österreichischen Wehrverfassung von 1920 bis 1936*, in *Handbuch der Bewaffneten Macht für Heer und Volk*, Vienna, 1937, pp. 34-ff.

Front) as a unity party or «... the summary of all citizens who stand on the soil of an independent, Christian, German, professionally organized federal state of Austria...»<sup>49</sup> should encompass all conservative parties and their defense associations. This step was taken not least because of Italy's particular interest in declaring its readiness to guarantee Austrian independence in return – especially with regard to National Socialist Germany<sup>50</sup>. The “de-politicization” of the army which was closely linked to the enforced conformity due to the creation of the Fatherland Front did not seem possible with the aging Army Minister Vaugoin. Chancellor Engelbert Dollfuss opted for the retired k.u.k. Colonel General Alois Prince of Schönburg-Hartenstein to become the new army Minister. He held the post of State Secretary in the Federal Ministry of the Army from September 1933 to March 1934 and that of the Federal Minister of the Army from March 12 to July 10, 1934. In keeping up the traditions of the former k.u.k. Army, he considered it to be decisive, «...to keep any kind of politics away from the present, active power...»<sup>51</sup>. Schönburg-Hartenstein also succeeded in increasing the army budget for 1934 by approximately 20% immediately after having taken office, and in receiving a special loan for investments.

It seemed that not least because of the changed foreign-policy situation – above all Hitler's aggressive attitude towards Austria – a reassessment with respect to the value of an independent Austrian national defense began within the government. Already under Vaugoin, the creation of a “military assistant corps” had begun, which, however, only provided 6 (5) months of military service for basic military training and then transfer the staff into a “leave of absence” status (mobilizable reserve). These so-called “A men” initially comprised 8.000 men<sup>52</sup>, complemented by 1.700 men in March 1934 under the impact of the civil war that had taken place in February. The expected expansion of the Armed Forces at that

---

<sup>49</sup> Bundesgesetz vom 1. Mai 1934, betreffend die „Vaterländische Front“. In: Bundesgesetzblatt II Nr. 4/1934 vom 3 Mai 1934.

<sup>50</sup> Kiszling, *op. cit.*, pp. 22-ff.

<sup>51</sup> *Tagesbefehl anlässlich seiner Amtsübernahme*, in “Militärwissenschaftliche Mitteilungen”, 64, Vienna, 1933, p. 736.

<sup>52</sup> *Chronik des Bundesheeres*, in “Militärwissenschaftliche Mitteilungen”, 64, Vienna, 1933, p. 816.

moment was to bring about the change from brigade to division structure within the Armed Forces, making the creation of six active and six reserve divisions possible by using the continuously growing mobilization potential within the military assistance corps.

In general, the years from 1932 to 1934 seemed to be a kind of transitional phase in the increasing defense potential, which from 1935/1936 onwards made actual and visible phases of expansion possible<sup>53</sup>. In terms of domestic policy, the successful use of the Federal Army in assistance missions during the civil wars in February and July 1934 proved conducive, as officers and soldiers were loyal to the instructions of the Federal Government and were able to cope with the crises in the interests of the Federal Government. In terms of foreign policy, the signing of the Roman Protocols in May 1934 was also decisive for this new approach to Austrian security policy, which now brought about a clearer and more energetic appearance in the context of national defense. They brought Italy, Hungary and Austria closer together and were to be viewed primarily in terms of Italian interests in the Danube region (compared to France and the Little Entente). At the same time, Germany's armaments efforts, which had started after Hitler's takeover, acted as a catalyst for Austrian armaments efforts.

With effect from June 1, 1935, the existing brigades were converted into 7 divisions, an independent brigade and a "Schnelle Division" (Mobile Division), and the Air Force Command (previously Air Protection Command) was established. The still existing conservative political militias were transferred to the "Voluntary Militia - Austrian Homeland Security" command in December 1935, and were directly subordinated to national defense as "Austrian Front Militia" in 1937. With the introduction of "compulsory military service" (conscription) for all 18- to 42-year-old males with an initial 12-month service period on April 1, 1936, the replenishment of staff in the expanded army structure was ensured. Investments were made in the motorization of the infantry, the procurement of light armored fighting vehicles in Italy as well as all-terrain vehicles and modern anti-tank systems in Austria.

---

<sup>53</sup> Steinböck, *Die Organisation der...*, cit., pp. 48-52.

Aircraft and anti-aircraft systems were procured exclusively from abroad, particularly in Italy and partly in Germany<sup>54</sup>. The artillery received significant reinforcement through the handing over of 150 examples of former Austro-Hungarian captured guns (including ammunition stocks) from Italy<sup>55</sup>. In addition to these continuous material and staff improvements, which in comparison to the armaments efforts of Germany or Czechoslovakia could still be described as limited and sluggish, the creation of the position of chief of staff had a particularly conducive effect. In May 1935, he was still “camouflaged” as head of Section III in the Federal Ministry for National Defense and published as an “official” function from April 1936 for foreign policy reasons; thus, the military planning now achieved a new quality. The fact that the major general (later Lieutenant General) Alfred Jansa, who was accredited in Germany and who had excellent knowledge of the Third Reich and the military rearmament efforts there made it clear where the federal government saw the greatest potential risk for the next few years.

### **Operational military planning from 1918 to 1938**

The operational plans of the Austrian Armed Forces based on the Defense Act of 1920 with regard to the protection of Austria’s territorial sovereignty were first worked out in 1923, with the concept of “border observation” (not to be confused with border protection) in the foreground. The border observation should precede any border protection<sup>56</sup>. Four possible threat scenarios were identified: Czechoslovakia (operation “T”), Hungary (operation “U”), SHS state / Yugoslavia (operation “S”) and Italy (operation “I”). Interestingly, the neighboring country in the north, Germany, did not play any role in these considerations. On the contrary, any

---

<sup>54</sup> F.H. Baer, *Fahrzeuge zu Lande, in der Luft und auf dem Wasser im Österreichischen Bundesheer bis 1938*, in *Das Bundesheer der Ersten Republik 1918 – 1938. Materialien zum Vortragszyklus 1990 Heeresgeschichtliches Museum/ Gesellschaft für Österreichische Heereskunde*, ungedr., Vienna, 1990, pp. 97-132.

<sup>55</sup> ÖSTA/KA Alfred Jansa: *Erinnerungen*. Ungedr. Manuskript, o.O., o.J., p. 42.

<sup>56</sup> ÖSTA/AdR/BMfHW Erlaß Zl. 230-2 von 1923.

such measures were completely avoided due to the particularly friendly relations<sup>57</sup>.

Nevertheless, it was more than clear to the military and political leaderships that in the event of an escalation, the transition from mere border observation to actual border protection would not be possible due to the low staff levels of the associations. Considerations of including the already existing political militia forces in the military planning were rejected in view of the problems resulting thereof with respect to the provisions of the Treaty of Saint-Germain. Ultimately, the sole purpose of border monitoring was to document possible violations of Austrian sovereignty and to pass it on to the League of Nations<sup>58</sup>. Even if border protection came to the fore in later years, actual operational plans for a sustainable use to protect the state border remained basic until 1934, when the foreign policy environment had already changed and there were many “endangered” borders or borders to be assessed as such. At first, only Switzerland and Germany (until 1933) were considered to be secure borders<sup>59</sup>. In the south, Carinthia might become a war zone, either directly because there was the threat of annexation or conflict by the SHS state (from 1929 Kingdom of Yugoslavia) or of a conflict with Italy, or indirectly as there was also the possibility of creating a “Slavic Corridor” to connect Czechoslovakia and Yugoslavia, which threatened both border sections<sup>60</sup>. This corridor should run across Burgenland and parts of western Hungary and, in addition to the above-mentioned land connection, would separate German (-Austrians) and Hungarians. This idea, ventured by the Czechoslovakian side, was discussed intensely during the negotiations in St. Germain<sup>61</sup>. The border with Hungary seemed to be endangered not least because of the “Landnahme” (occupation) of Burgenland (German West Hungary) in 1921. An ambivalent situation arose for Italy, because

<sup>57</sup> ÖSTA/AdR/BMfHW Erlaß Zl. 1662-2 von 1923.

<sup>58</sup> Lerider, *op. cit.*, p. 35.

<sup>59</sup> L. Jedlicka, *Aufteilungs- und Einmarschpläne um Österreich 1918-1934*, in *Festschrift für Franz Loidl zum 65. Vienna, 1970*, pp. 96-112, p. 97.

<sup>60</sup> M. Rauchensteiner, *Zum „operativen Denken“ in Österreich 1918-1938*, in *Österreichische Militärische Zeitschrift Heft 2/ Jahrgang 1978*, pp. 107-116, p. 109.

<sup>61</sup> K.C. von Löscher, *Die Abgrenzung der Tschechoslowakei*, in *Friedrich Heiß: Die Wunde Europas. Das Schicksal der Tschechoslowakei*, Berlin, 1938, pp. 92-ff.

on the one hand there was an interest in Austria's existence, which Italy sought to support in terms of foreign policy, on the other hand, because of the cession of South Tyrol (1926/1927), there were constant tensions with the Austrian government. With the establishment of a General Staff in June 1935, previously "camouflaged" as a section within the Federal Ministry for National Defense, and the promotion of the former military attaché in Berlin, Major General Alfred Jansa, to Chief of Staff (from 1936), the organizational basis was created for the development of operational concepts.

In the meantime, between 1933 and 1935, both the domestic and foreign political conditions had changed significantly. On the one hand, the Austrian Chancellor Engelbert Dollfuß had, as already mentioned, embarked on the path of dictatorship from the spring of 1933, on the other hand, two civil wars had to be handled in February and July 1934, which in turn led to security-political assistance missions of the federal army<sup>62</sup>. This also had an external impact. The uncertainty as to the extent to which the security forces and the Armed Forces could cope with the respective situations made the neighboring states nervous, which induced them to work out military plans. Both Italy and Czechoslovakia were ready for a possible intervention, and Yugoslavia made it clear, too, that in the event of an Italian invasion it also intended to advance into Austria. Military forces were also concentrated on the German and Hungarian borders<sup>63</sup>. Interestingly, the quick end of the civil wars due to the security-political assistance missions of the Armed Forces, which were little esteemed by the army itself, also had an appropriate external effect – there were no foreign interventions.

---

<sup>62</sup> During the so-called "February-Uprising" (12-16 February 1934) parts of the at that time already forbidden social-democratic party-army "Schutzbund" rebelled against searched warrants and initiated skirmishes all over Austria. The civil war ended more or less on 16<sup>th</sup> February by the surrender of most of the fighting groups. Only a few months later on 25<sup>th</sup> July members of the illegal Austrian National-Socialists tried to take over power in Austria. The coup failed due to the lack of support by the population until 30<sup>th</sup> July, but chancellor Dollfuß was killed. In both civil wars the army stayed loyal to the government and was the essential key figure to preserve the government in power.

<sup>63</sup> Rauchensteiner, *op. cit.*, p. 111.

From 1935 onwards, military planning began to take into account the changed foreign-political conditions, Hitler's seizure of power in Germany, and the conclusion of the Roman Protocols. Instead of the previous "border observations", more concrete defense plans were made, which referred to the war case "DR" (German Reich) or "I" and the combined operation case "T" (Czechoslovakia) and "Ju" [Yugoslavia] – "II". The measures subsequently implemented for the two contemplated cases of war were balanced<sup>64</sup>.

Of particular interest are the effects of the pan-European political changes and their impact on the military planning of the Austrian General Staff. In 1935/36, a theoretical and superficial sketch of a possible war against Czechoslovakia and Yugoslavia waged jointly with Italy and Hungary, the so-called Operation Case II, was drafted, which would have probably also taken Romania as member of the Little Entente into account. A detailed planning was not carried out, however, because the axis Rome–Berlin that was created in 1936 and the rapprochement between Belgrade and Berlin had completely changed the situation. After 1936, military considerations began to focus on thinking about possible military intentions of the Axis Powers against the Soviet Union. The fact that in this theoretical scenario Czechoslovakia had to be eliminated in advance made the Austrian territory a deployment area. Since the passage of German or Italian troops could not be prevented in any case, the only options left for the political reaction were to allow passage in combination with simultaneous neutrality or to join the Axis powers. In both cases, however, Austria's independence should be guaranteed by Rome and Berlin. In order to achieve this, the axis had to make clear the existing defense and delay options of the Austrian Armed Forces; and Austria demanded an economic calculation with regard to possible losses and time delays<sup>65</sup>. This makes clear that Austria did not totally refuse the option of rapprochement with the German Reich in order to improve the possibility of securing its own sovereignty, even at the price of possible aggressive behavior towards Czechoslovakia. On the other hand, there were also efforts to move in the "other"

---

<sup>64</sup> Lerider, *op. cit.*, pp. 54-ff.

<sup>65</sup> *Ibi*, p. 82.

direction in terms of foreign policy, that is, to seek a connection with the Little Entente. This variant was by no means unrealistic, especially since in the spring of 1936 the French army command tried to sound out possible approaches towards Czechoslovakia via the French military attaché in Vienna<sup>66</sup>. However, this effort faced significant difficulties. On the one hand, Czechoslovakia had massive concerns about possible restoration efforts by the House of Habsburg-Lothringen in Austria<sup>67</sup>, on the other hand, the influence of the Austrian social-democratic emigration in Czechoslovakia and the personal dislike of the Foreign Minister (later President) Edvard Beneš towards Austria should not be underestimated<sup>68</sup>. It is certainly one of the great historical tragedies that precisely those two States that were in the focus of German enlargement and expansion policy after 1936 were unable to agree on a common military and political approach and that both States were ultimately not supported by their respective security and defensive alliances with France and the Little Entente on the one hand, Italy and Hungary on the other.

With the conclusion of the (1st) Berchtesgaden Agreement ("July Agreement") of July 11, 1936, between the German Reich and Austria, the hoped-for guarantee of Austrian sovereignty seemed to have been achieved, but ultimately it also implied a significant reduction of Italy's protective power function, which deteriorated even further in the course of 1937 as a result of Mussolini's visit to Berlin at the end of September<sup>69</sup>. Germany's growing pressure to resume negotiations on an economic, customs and currency union and to strive for closer cooperation on military issues were also countered by personal resistance from Austria's highest military leaders Secretary Wilhelm Zehner and Chief of Staff Alfred Jansa. The latter in particular tried to increase the defensive capacity of the Armed Forces by increasing the budget (specially to stock up on ammunition), while Zehner wanted the question of sovereignty to be resolved primarily politically because

---

<sup>66</sup> A. Jansa, *Erinnerungen. Maschinengeschriebenes Manuskript, Österreichisches Staatsarchiv/Kriegsarchiv (ÖSTA/KA)*, p. 49.

<sup>67</sup> Jedlicka, *op. cit.*, p. 126.

<sup>68</sup> W. Hummelberger, *Österreich und die kleine Entente vor und nach dem Februar 1934, ungedrucktes Manuskript*, pp. 249-ff.

<sup>69</sup> Jedlicka, *op. cit.*, p. 143, pp. 161-ff.

of the perceived weakness of the Armed Forces. The government then also rejected the extraordinary armaments loan of 125 million schillings for 1938. Obviously, Hitler should not be provoked by any further rearmament measures<sup>70</sup>. This ambivalence probably also applies to Chief of Staff Jansa, who on the one hand constantly pushed for more armaments measures against the German Reich, and on the other, as already mentioned, had possible attacks against Czechoslovakia in conjunction with German troops to be dealt with in theoretical scenarios<sup>71</sup>.

With the conclusion of the (2nd) “Berchtesgaden Agreement” of February 12, 1938, between Austria and the German Reich, the further planning of the war case “DR” was then judged to be no longer urgent and ended (the plans for the war case “DR”, which became known under the name “Jansa Plan”, were no longer up to date in 1938). Instead, plans for a more intensive cooperation of the two general staffs and personal meetings of the military leaders with respect to topics of possible joint operations were drafted. Ultimately, these collaborations planned for 1938 became obsolete due to the events of March 1938. The invasion of the German Armed Forces, the non-deployment of the Austrian Armed Forces and the “Anschluss” of Austria ultimately manifested the failure of the political initiatives preferred by the Austrian government to preserve its sovereignty. The guarantee declarations made by the German Reich in the “July Agreement” and the “Berchtesgaden Agreement”, proved ineffective in view of Austria’s assumed military weakness and also the unwillingness of Austrian politics to give military means an active role in its own security-political concepts and communicate them to the outside world.

---

<sup>70</sup> Jedlicka, *op. cit.*, p. 159.

<sup>71</sup> Lerider, *op. cit.*, pp. 83-ff.

## Autori

P. BERNARD ARDURA, O. PRAEM. – Nato il 1° settembre 1948 a Bordeaux. Canonico Regolare Premostratense, è stato ordinato sacerdote il 16 dicembre 1972. Si è licenziato nel 1976 in Teologia dogmatica alla Pontificia Università Gregoriana in Roma e nel 1987 ha conseguito il Dottorato in Teologia all'Institut Catholique di Lyon e il Dottorato in Storia religiosa all'Università Statale di Saint-Etienne. È Bibliotecario ed Archivistica della Curia Generalizia dell'Ordine Premostratense a Roma dal 1987 e Vice-Presidente della Commissione Storica dello stesso Ordine. Già consultore della Congregazione delle Cause dei Santi. È stato Rappresentante della Santa Sede al Comitato della Cultura del Consiglio d'Europa dal 1990 al 2002, Sotto-Segretario del Pontificio Consiglio della Cultura dal 1992 e Segretario dello stesso Dicastero dal 1997 al 2009. Presidente del Pontificio Comitato di Scienze Storiche il 3 dicembre 2009. È autore di varie opere e numerosi articoli e collabora con diverse Riviste e Dizionari. Tra i volumi: *La Reforme catholique. Renouveau pastoral et spirituel*, Paris, 1998; *Le Concordat entre Pie VII et Bonaparte, 15 juillet 1801. Bicentenaire d'une reconciliation*, Paris, 2001; *L'abbé Fouque. Un temeraire de la charite*, Marseille, 2004.

DAVIDE BORSANI – Ricercatore in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove insegna Integrazione Europea: Storia e Politiche. Collabora con enti e centri studio, tra cui l'Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) e la Commissione Internazionale di Storia Militare (ICMH). È inoltre membro dell'Editorial Board dell'*International Journal of Military History and Historiography* (IJMH) e collabora con la *Rivista Marittima* e il *Bollettino d'Archivio dell'Ufficio Storico della Marina Militare*. È Segretario di Redazione dei *Quaderni di Scienze Politiche*. Il suo più recente volume è *Potere aereo e disarmo. La Regia Aeronautica e la diplomazia del peso determinante*,

*1929-1932*, Roma, 2023, pubblicato per il Centenario dell'Aeronautica Militare Italiana.

MASSIMO DE LEONARDIS – Già Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 al 2017 è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, vi insegna ora Storia dei Trattati e Politica Internazionale. Coordinatore per la Storia al Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Presidente della *International Commission of Military History* (dal 2015, rieletto nel 2020), Membro della *European Academy of Arts and Sciences* ed insignito della medaglia "Marin Drinov" della Accademia delle Scienze Bulgara, Consigliere Scientifico per l'area umanistica del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare e Membro Decano del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare. Direttore dei *Quaderni di Scienze Politiche* e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi. Ha pubblicato 25 volumi e quasi 300 altri saggi in varie lingue.

LUCA IORI – Ricercatore in Storia Greca presso l'Università di Parma. I suoi interessi si concentrano nel campo della ricezione moderna e contemporanea della democrazia ateniese e della storiografia greca, con una particolare predilezione per la fortuna dell'opera di Tucidide nella produzione e nel pensiero politico di Thomas Hobbes. Ha inoltre dedicato saggi alla storia degli studi classici durante il regime fascista e all'impatto delle leggi razziali sull'antichistica italiana.

MARIO CHRISTIAN ORTNER – He is a professional military historian and Brigadier General of the Austrian Armed Forces. He is currently Head of the Institute for Strategy and Security-Policy at the National Defense Academy in Vienna. From 2005 to 2023, he has been the General Director of the Museum of Military History in Vienna. He wrote several books on Austrian military science and history. His main topic of research is the Austro-Hungarian Army and Navy between 1848 and 1918.

MARIO TESINI – Professore Ordinario di Storia del Pensiero Politico presso l'Università di Parma. Si è particolarmente interessato alla storia delle idee politiche tra fine Settecento e XIX secolo, dedicando saggi ad alcune figure dell'epoca illuministica e rivoluzionaria (Montesquieu, Malesherbes, Danton, Grégoire, Chénier) e con una costante attenzione all'opera di Tocqueville e alla corrente intellettuale del cattolicesimo liberale (Montalembert, Lacordaire, l'interpretazione della Rivoluzione francese in Manzoni).

JAN TOMBIŃSKI – EU High-Level Advisor e diplomatico. Filologo e storico di formazione, prima del crollo del regime comunista polacco è stato attivo nell'opposizione democratica e nel movimento *Solidarność*. È entrato nel servizio diplomatico nel 1990 e da allora ha ricoperto le cariche di ambasciatore della Repubblica di Polonia in Slovenia, in Bosnia-Erzegovina, in Francia e di Rappresentante Permanente della Polonia presso l'Unione europea. Dal 2012 al 2020 è stato consecutivamente capo delle delegazioni dell'UE a Kiev e a Roma (Santa Sede, Agenzie ONU, San Marino, Sovrano Militare Ordine di Malta). È membro del Consiglio amministrativo della Fondazione Jean Monnet (Lausanne) e del Senato della Ukrainian Catholic University (Lviv).

finito di stampare  
nel mese di luglio 2023  
presso la LITOGRAFIA SOLARI  
Peschiera Borromeo (MI)  
su materiali e tecnologia ecocompatibili

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)  
web: www.educatt.it/libri  
ISBN: 979-12-5535-133-7 / ISBN edizione digitale: 979-12-5535-134-4  
ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione digitale: 2532-5310

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica interdisciplinare orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet [www.quaderniscienzepolitiche.it](http://www.quaderniscienzepolitiche.it), i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review*.

## ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - Foto: Ruth Schacht. Map Division. © 2019. Foto Scala, Firenze.

La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.



euro 15,00