

EL AYER, EL HOY Y EL MAÑANA INTERNACIONALES

CRISIS EN LA COMUNIDAD ATLANTICA

Cuando el 4 de abril de 1949 se signaba en Washington el Pacto del Atlántico—en vigor desde el 4 de agosto de 1949—se consideró tal conclusión como un auténtico acontecimiento. El calificativo, ni a la sazón, ni posteriormente, lo consideramos excesivo, ya que entonces concurrían una serie de circunstancias específicas, que proveían, no sólo de singularidad, sino de trascendencia, la firma de dicho convenio. Tanta importancia asignáramos a la conclusión del Pacto citado, que al estudio de los problemas que planteaba su signatura dedicamos la integridad de un libro (Camilo Barcia Trelles: *El Pacto del Atlántico*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1950, 685 páginas), publicación que ahora, con ocasión del secesionismo francés respecto de la O. T. A. N., ha cobrado nueva actualidad. Veamos de enumerar cuáles eran, no sólo las consecuencias deducidas de la signatura de dicho Pacto, sino lo que significaba el mencionado tratado, en lo que hacía relación a proceso genésico.

Los Estados Unidos habían concertado sus primeros tratados el 6 de febrero de 1776, uno de amistad y comercio y otro de alianza, y ambos con Francia. Años después llega a Washington la inquietante nueva de que Francia había declarado la guerra a Inglaterra, y ante ese hecho el Presidente de los Estados Unidos no vacila en proclamar la neutralidad de Norteamérica, no obstante la preexistencia de dicho tratado de alianza, apoyando tal decisión en el pueril pretexto de que, concluída la citada alianza con Luis XVI y habiendo sido barrido el poder real en Francia, los Estados Unidos no se consideraban ligados, ni comprometidos, con el nuevo régimen político instaurado en Francia. El hecho de que Jorge Washington, en su *Mensaje de adiós*, escribiera: «Yo no quisiera que se me creyera capaz de recomendar una deserción, respecto de pactos ya existentes», parece evidenciar que pesaba en la conciencia del Padre de la Patria la ruptura del Pacto de 1776, invocando motivos, que, ni dialéctica ni jurídicamente, estimamos convincentes. Jurídicamente la alegación citada carecía de consistencia, si se tiene en cuenta que, en principio, cuando una nación decide alterar sus instituciones políticas, como fuera el caso de Francia en la segunda mitad del siglo XVIII, ello no afecta a la continuidad del Estado, por cuanto se sobreentiende que los tratados concertados por el régimen político que fuera objeto de reemplazo no ven afectada su vigencia. A mayor abundamiento, ese principio de carácter implícito induce a los dirigentes del nuevo régimen y al

objeto de evitar posibles equívocos, a declarar que este último se considera ligado por las estipulaciones internacionales concluidas por el régimen derrocado. El pretexto alegado por los Estados Unidos para desentenderse de las obligaciones deducidas de su Tratado de Alianza con Francia no debe atribuirse a mala fe, imputable a los signatarios estadounidenses, sino a la preexistencia de un designio, tan arraigado, que habría de constituir la única y auténtica constante histórica que pueda inscribirse en el haber de la política internacional norteamericana: el aislacionismo. La aparición en la escena política estadounidense de esa inclinación, internacionalmente retractiva, se atribuye a la inclinación dialéctica de tres Presidentes norteamericanos, Jorge Washington, John Adams y Thomas Jefferson. El primero, al dirigirse a sus conciudadanos en su *Manifiesto de adiós* de 19 de septiembre de 1796; el segundo, al redactar el Tratado de Alianza con Francia, y el tercero, al leer ante el Congreso de Washington su Mensaje inaugural de 1809, previniendo a sus conciudadanos, frente a los efectos perniciosos de lo que Jefferson denominaba alianzas comprometedoras («entangling alliances»). De los tres citados voceros del aislacionismo norteamericano, es Jorge Washington el que ocupa un auténtico lugar de preeminencia. La circunstancia de ser el primer Presidente de los Estados Unidos y de haber sido designado para desempeñar esa función a lo largo de dos cuatrienios (1789-1793 y 1793-1797), habiendo renunciado a la segunda reelección (fuera reemplazado por John Adams de 1797 a 1801) provee a su *Manifiesto de adiós* de una autoridad moral y política difícilmente igualable, circunstancia que debe ser tenida en cuenta si queremos explicarnos el porqué Jorge Washington se erige en supremo definidor de la política internacional norteamericana, de algo así como en su Biblia diplomática.

El citado aislacionismo, mantenido sin discontinuidad a lo largo de ciento setenta años en la época inicial correspondiente a la historia de Norteamérica independiente, se habría de practicar de modo tajante, no sólo respecto del mundo europeo, sino incluso en lo concerniente a las colonias de ascendencia hispánica, que habían alcanzado su manumisión política, reacción fácilmente demostrable si se recuerda cuál fuera la reacción norteamericana, con ocasión del Congreso de Panamá, reunido a instigación de Simón Bolívar. En un período histórico posterior, los Estados Unidos dirigieron sus esfuerzos a proveer de aún más acentuada latitud al aislacionismo, incluyendo en el área de esa política internacional inhibitoria (lejano precedente de lo que en la actual etapa posbélica se denomina política internacional de desentendimiento) a las naciones situadas al sur del Río Grande, habida cuenta de que no obstante la inclinación de tipo extensivo en el orden del espacio, sirviera para fortalecer otra norma de orientación: oponer a la política internacional europea, en cuanto antídoto, la decretada y practicada lejanía del Nuevo Mundo respecto del viejo continente, pero no sólo lejanía en el orden de la distancia, factor de configuración geográfica permanente, sino la denominada política internacional de las dos esferas, inspirada en consideraciones de índole política, atenedos al deseo de evitar toda posible contaminación con Europa y, sobre todo, impedir que las normas practicadas, con mayor o menor fortuna, en esta otra orilla del Atlántico a lo largo de tres siglos, pudieran un día ser exportadas al hemisferio occidental, instalación trasoceánica que explicablemente preocupaba a los Estados Unidos, ya que tal propensión constituía contraimagen de la política internacional norteamericana, afincada a la vez en la hegemonía y en el principio místico-político

del llamado «destino manifiesto». Aludimos, como habrá deducido fácilmente el lector, al principio del equilibrio político, respecto del cual lanzarán rotundas excomuniones, primero Jorge Washington, más tarde James Monroe, posteriormente James K. Polk, y en último término Woodrow Wilson.

Jorge Washington en su citado *Manifiesto de adiós*, entre otras cosas, escribía: «Europa abriga finalidades que no nos conciernen. No sería prudente, por nuestra parte, implicarnos en las amistades y enemistades, que no resultarán de ningún provecho para la prosperidad de nuestros pueblos», añadiendo: «El afecto excesivo hacia una nación, así como el odio excesivo hacia otra, no permiten descubrir el peligro más que de un lado a los que predominan y sirven de capa y aun de ayuda, a las artes y al influjo de una y otra». No se ocultaba a la penetración de Jorge Washington que el equilibrio político sólo puede realizarse echando mano de un artificio, específico e imprescindible, representado por los tratados de alianza, que conectando a varios Estados entre sí se oponen a otra coalición rival, como fuera el caso de la Triple Alianza y de la Triple Inteligencia. Así se esclarece el porqué de una hostilidad respecto de los tratados de alianza, condena que lleva implícita la repulsa concerniente a los sistemas políticos imperantes, en donde el artificio del Equilibrio Político, llena poco menos de cuatro siglos de historia.

La precitada ofensiva dialéctica encontrará un poderoso valedor en el quinto Presidente de la República norteamericana, James Monroe, concretamente en su Mensaje de 2 de diciembre de 1823, en cuyos párrafos 48 y 49 pueden leerse, entre otras apreciaciones, las que seguidamente consignamos: «Debemos a la buena fe y a las amistosas relaciones existentes entre los Estados Unidos y esas potencias (las que integraban la entonces preagónica Santa Alianza), declarar que consideraríamos toda tentativa por su parte de extender su sistema político a una porción cualquiera de este hemisferio como dañosa para nuestra paz y nuestra seguridad»; y reforzando dialécticamente su tesis, añadía Monroe: «Es imposible que las potencias aliadas (la ya citada Santa Alianza) puedan extender su sistema político sin poner en peligro nuestra paz y nuestra amistad».

Ahora que tanto se alude a la presente desorientación norteamericana en lo que atañe al modo de articular y llevar a cabo su política internacional, no estaría de más tener en cuenta la referida orientación tradicional, nutrida dialécticamente por los factores de hegemonía y aislacionismo y también inspirada en el sistemático alejamiento de las complicaciones europeas. Esa inclinación, de la cual Monroe nos brindará claro testimonio, encontrará nuevos valedores, que, en términos aún más inequívocos, lanzarán sus apreciaciones excomulgatorias, respecto del sistema del Equilibrio Político. Así sucede con James K. Polk, Presidente norteamericano en el cuatrienio 1845-1849, que acaso con más diafanidad que sus antecesores se encara, para condenarla en términos rotundos, con la política que él denomina de la «Balance of Power», apelativo éste de origen específicamente inglés y que sustancialmente refleja la andamiada dialéctica, a cargo, sucesivamente, de Enrique VIII y de Isabel I de Inglaterra. La norma del Equilibrio Político inspira a Polk palabras acentuadamente condenatorias del mismo. Así se infiere del contenido dialéctico de su Mensaje inaugural, leído ante el Congreso de Washington el 2 de diciembre de 1845. En el mismo, como veremos, ya no se alude genéricamente a la improcedencia de concluir tratados internacionales de alianza con naciones del Nuevo Mundo, sino que se menciona,

en términos concretos, la excomunión del principio del Equilibrio Político, cuya posible instauración en el hemisferio occidental se condena rotundamente. Esa repulsa, como veremos, se afina en la consideración de que el Equilibrio Político europeo fuera instaurado, animados sus propugnadores por «el recelo entre los diferentes soberanos europeos, en el sentido de que ninguno de ellos debe ser omnipotente respecto de los demás», y esa política internacional precautoria y opuesta a la instalación de un poder hegemónico en el Nuevo Mundo «les ha inclinado ansiosamente a establecer lo que ellos denominan «Balance of Power», lo cual no debe permitirse tenga aplicación alguna al continente americano y especialmente a los Estados Unidos». «Debemos mantener siempre el principio, agregaba Polk, que sólo el pueblo de continente tiene derecho a decidir de su propio destino. Si alguna petición del mismo, constituyéndose en Estado independiente, propone su unión con nuestra Confederación, ello sería un problema a determinar entre él y nosotros, sin ninguna interposición extranjera. No podremos jamás consentir que las potencias europeas intervengan para evitar dicha unión, alegando que ello puede alterar la «Balance of Power», que ellos desearían mantener en este continente».

Como quiera que el Mensaje del Presidente Polk data del 2 de diciembre de 1845, no es esta reacción similar a la de Monroe, habida cuenta de que el quinto Presidente norteamericano en 1823 condenaba cuanto implicase intervención de las potencias europeas en el hemisferio occidental, advertencia consignada al legitimismo de la Santa Alianza, a la sazón en visible período de decadencia, pero en contraste, la famosa pentarquía europea ya pertenecía indefectiblemente al pasado en 1845. Es más, tres años después de leído el Mensaje del Presidente Polk se había de registrar la reacción de los pueblos europeos frente a los monarcas que intentaran disponer arbitrariamente de sus destinos, ofensiva apoyada en la exaltación del principio de las nacionalidades, y si lo anteriormente consignado nos parece evidente, resultan difícilmente explicables, en cuanto concierne a su pertinencia, las inequívocas advertencias del Presidente Polk. Acaso se pregunte el lector, ¿es que al citado Presidente, los dedos se le antojaban huéspedes? Intentemos esclarecer el problema planteado a medio de la precedente interrogante.

Quien nos proporcionaría elementos aclaratorios respecto del problema antedicho fuera Alexis de Tocqueville en su obra *La Democracia en América*. Nos dice que los límites entre dos razas rivales, la española y la anglosajona, fueron fijados por un tratado, «pero por favorable que este tratado sea para los norteamericanos, no dudo que lleguen bien pronto a infringirlo. Más allá de las fronteras de la Unión se extienden, al lado de Méjico, vastas provincias que carecen todavía de habitantes. Los hombres de los Estados Unidos penetran en esas soledades antes que aquellos mismos que tienen derecho a ocuparlas. La apropiación del suelo se establecía en sociedad, y cuando los legítimos propietarios se presentan al fin, encontrarán el desierto fertilizado y a extranjeros tranquilamente asentados en su heredad. La tierra del Nuevo Mundo pertenece al primer ocupante y el imperio es allí el premio de la carrera». Tocqueville, cuya capacidad de anticipación, realmente impresiona, diecisiete años antes de firmarse el Tratado Guadalupe Hidalgo (1848), cuando por mandato de Polk, quien habría de sucederle en el sillón presidencial, Zachary Taylor, ocupa una zona situada entre los ríos Nueces y Bravo, y después, Scott ocupa la capital mexicana, preparando así el terreno para que Méjico se viese constreñido a ceder

California, Nuevo Méjico, Arizona y Texas, y así se nos ofrece el anticipo de la política expansiva norteamericana, partiendo del principio, condenable jurídicamente, de que aquellas tierras situadas al sur de las estadounidenses constituían espacios *nullius*. Es así como, progresivamente, los Estados Unidos van ampliando el área, cada vez más dilatada, de su poder soberano. Para ello recurren a un procedimiento adecuado para poner en práctica la política internacional de anexión, es decir, el imperialismo del kilómetro cuadrado, tendencia expansiva que Tocqueville caracteriza del siguiente modo: «He hablado ya precedentemente de lo que ocurre en la provincia de Texas (Tocqueville escribe su citada obra, entre 1832 y 1834). Cada uno de los habitantes de los Estados Unidos se introducen poco a poco en Texas, adquieren tierras, y en tanto que se someten a las leyes del país, fundan en él a la vez el imperio de su lengua y de sus costumbres. La provincia de Texas está todavía bajo el dominio de Méjico, pero bien pronto no se encontrarán en ella, por así decirlo, más mejicanos. Semejante cosa sucede en todos los puntos donde los anglonorteamericanos entran en contacto con las poblaciones de otro origen». Es así como los 13 Estados originarios de la Unión se transforman, al sucederse del tiempo, en los actuales 50 Estados, todo ello tras el parapeto del aislacionismo, cobijo que les permitirá mantener el ímpetu del destino manifiesto.

Para cerrar ese circuito de la ofensiva dialéctica desplegada frente al Equilibrio Político, debemos referirnos al año de 1918, cuando el Presidente Wilson reforzará con su aportación esa bisecular ofensiva, desplegada para evitar la posible instauración en el Nuevo Mundo del Equilibrio Político. Así se evidencia leyendo el Mensaje comunicado al Congreso de Washington, el 11 de febrero de 1918, donde puede leerse: «Los pueblos y las provincias no deben ser objeto de trueques y pasar de soberanía a soberanía, como si se tratara de simples objetos o de simples peones de juego, incluso del gran juego, ahora desacreditado, del Equilibrio Político».

Si efectivamente constituyen realidad las constantes históricas, referidas a la política internacional, pudiera afirmarse que, en relación con los Estados Unidos, se nos aparece la integrada por una serie de elementos concurrentes e ideados para la consecución de un fin: aislacionismo, destino manifiesto y expansionismo espacial creciente, que, conjugados, hicieran posible la aparición de un fenómeno cada vez menos discutible y que hoy alcanza un volumen sorprendente: la hegemonía norteamericana. Sólo teniendo en cuenta las anteriores consideraciones puede explicarse satisfactoriamente el por qué los Estados Unidos se han mantenido fieles a la puesta en acción de la sedicente política internacional de las dos esferas, es decir, el aislacionismo, y si con tal factor debemos contar para explicarnos lo que fuera política internacional respecto a Europa, mantenida desde 1776 hasta 1949, las repercusiones asignables a tal inclinación deben ser referidas además a las relaciones entre Norteamérica y las naciones situadas al sur del Río Grande.

En cierto modo, y referida a la historia moderna, a la experiencia registrada en el Hemisferio Occidental, podía asignársele la condición de inédita, y ello debido al evidente asentamiento de una hegemonía realizada a escala continental. De ahí que nosotros, con reiteración, al referirnos al notorio imperialismo norteamericano, hicimos constar que a los Estados Unidos se le brindaban ocasiones tentadoras, deparadas por la inestabilidad política, visible en las Repúblicas americanas de ascendencia hispánica. Queremos decir que,

puestos a señalar volumen de culpas, éstas deben distribuirse entre la omnipotencia, extensiva e intervencionista, de los Estados Unidos y la dispersión política, mácula asignable a las Repúblicas manumitidas de su condición colonial con posterioridad a Norteamérica. Ello explica que si respecto de Europa, Norteamérica mantuvo una inalterable posición de aislacionismo, en lo que atañe al Nuevo Mundo su acentuado poder hegemónico habría de orientarse hacia la práctica de una política internacional paternalista, que en ocasiones revestía forma perceptiblemente violenta, acción coercitiva, generadora del llamado «mal de América» (nos referimos al problema de la intervención, generalmente practicada por los Estados Unidos y padecida por otras naciones del Nuevo Mundo). Para desentrañar el desenlace de la referida mácula debemos tener en cuenta lo acontecido en el seno de la organización de los Estados americanos, que inicia imprecisamente sus actividades con la primera Conferencia Interamericana de Washington (1898-1899) y las prosigue hasta la décima, celebrada en Caracas en 1954. Desde esta última fecha van transcurridos doce años, sin que hasta el presente se haya podido reunir la undécima Conferencia Interamericana, que debiera haberse celebrado en Quito en 1960. Tal dilación puede considerarse como signo inequívoco de la existencia de una honda crisis de solidaridad en el Hemisferio Occidental, y que tanto se agrava a raíz de la instauración en Cuba del régimen político del doctor Fidel Castro.

Hemos querido ofrecer aquí versión, lo más objetiva posible, del plural eco de la política internacional norteamericana, tanto en lo concerniente a Europa cuanto en lo que hace relación al Nuevo Mundo, para así formarnos adecuada idea de lo que significa esa inclinación en lo que tiene de prolongada, tanto que puede identificarse con la trayectoria de la política internacional estadounidense desde 1776 hasta 1949. Ahora bien, a partir de 1917 se registran dos hechos, el segundo referido al año 1941: la intervención de los Estados Unidos en dos guerras extraamericanas: la primera y la segunda guerra mundiales. En lo que hace referencia al primero de los dos citados conflictos, Norteamérica, tras mediar decisivamente en el mismo y finalizado el cual, después de consignar su apartamiento del Pacto de la Sociedad de las Naciones, negándose el Senado norteamericano a ratificar dicho Pacto, dejó al viejo mundo plenamente entregado a sus muchas y evidentes desventuras, y ese marginalismo, nuevo capítulo en la historia del aislacionismo, posibilitó, en no desdeñable medida, el estallido de la segunda guerra mundial, terminada la cual Norteamérica, tras signar y ratificar la Carta de las Naciones Unidas, no por ello se departió plenamente de su tradicional inclinación a no signar tratados de alianza más o menos duraderos, con potencias europeas. Tal actitud difiere abiertamente de la adoptada por las naciones que habían luchado aliadas con los Estados Unidos. Así, en plena guerra, se conciertan los tratados de alianza y asistencia mutua anglo-ruso de 26 de mayo de 1942 y franco-ruso de 10 de diciembre de 1944, a los cuales se asigna una vigencia de cuatro lustros, lo cual revela el propósito de prolongar la duración de dichos acuerdos, extendiendo su efectividad hasta después de iniciado el período posbélico. Esos tratados concuerdan, en sus líneas directrices, con el convenio por Francia e Inglaterra el 4 de mayo de 1947 (Pacto de Dunkerque). La nota común que provee de fisonomía específica, es la de adoptar medidas precautorias frente a una futura y posible agresión alemana y evitar al propio tiempo el rearme de

la citada nación vencida. Así, el contraste entre las normas de conducta, referidas a Francia, Rusia e Inglaterra, parangonadas con el marginalismo norteamericano «supérstite», era evidente. Si acaso podría consignarse en el haber de los Estados Unidos la aparición de la política internacional de contención, ideada por Jorge F. Kennan, tesis que, en definitiva, se inspiraba en el inmovilismo, inclinación tan poco adecuada con referencia a un mundo desarticulado y que portaba en sus entrañas la tesis errónea de un prolongado, ya que no indefinido, confinamiento de la gran nación vencida.

El anteriormente reseñado período de la trasguerra va a registrar una alteración, ya que no un truncamiento, para dar paso a otras inclinaciones, menos quietistas y más comprensivas. Ese suceso se registra el 17 de marzo de 1948, día en que se signa en Bruselas el Pacto de la Unión Occidental. No es que ese documento implique un cambio de frente en la orientación de los tratados posbélicos, pero es dable considerarlo como preanuncio de una nueva etapa en vísperas de iniciación. El citado Tratado de Bruselas es portador de una inclinación, en cierto modo prometedora. Hasta entonces se aludía, más bien específicamente, al peligro de una posible agresión alemana. En el Pacto de Unión Occidental, si bien aún se hace mención excepcionalmente de una posible agresión alemana, es lo cierto que la mayoría de las medidas precautorias se conciertan con vistas «a toda política de agresión». Pero no es sólo relevante la alteración registrada, en lo que atañe a una posible modificación de los presupuestos de la trasguerra, sino que encierra mayor trascendencia el consignar el impacto registrado en algunos medios políticos norteamericanos del Tratado de Bruselas, repercusión que—como veremos seguidamente—incluso alcanza al Presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman.

Dean Acheson, en su discurso radiodifundido de 18 de marzo de 1949, decía: «En el curso de medio siglo, y a través de dos guerras, hemos registrado la influencia aleccionadora de una experiencia histórica, la cual evidencia que el control de Europa por una potencia agresiva e inamistosa, constituye una intolerable amenaza para la seguridad de Norteamérica. Ello significa que el desequilibrio de fuerzas, hoy realidad innegable, afecta a la seguridad y engendra el temor y la ansiedad por parte de quienes ven en el desigual reparto de fuerzas en presencia de la amenaza de una potencia y la intranquilidad que depara un claro sentido de indefensión.» Pocos días después, el 20 de marzo de 1948, el Presidente Truman, refiriéndose al Tratado de Bruselas de 17 de marzo, decía: «La determinación de las naciones libres de Europa de protegerse a sí mismas será complementada por una similar determinación de nuestra parte para ayudarlas a tal fin.» Estas promesas depararán punto de apoyo a Marshall y Lowett para establecer contacto con el Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano, para determinar cómo podría ser reforzada la causa de la paz mediante un acuerdo signado por los Estados Unidos y las naciones del oeste europeo, haciendo así acto de aparición la Resolución 239, denominada Resolución Vendenberg, que consta de seis apartados; en el apartado 2 se habla «del desarrollo progresivo de los acuerdos o de otro orden colectivo, para la defensa individual y colectiva, de acuerdo con los propósitos, principios y disposiciones de la Carta»; en el apartado 3 se alude a la «determinación de los Estados Unidos de ejercer el derecho de legítima defensa individual y colectiva, caso de que se produzca un ataque armado que afecte a la seguridad nacional». De esos apartados—relacionados con los otros

cuatro—que aparecen vagos e incluso contradictorios, va a derivarse lo que habría de ser el Pacto del Atlántico, y una vez concluido éste, después, como lógico complemento, articular el elemento defensivo, que es la actual O. T. A. N. La Resolución Vandenberg fué votada por el Senado norteamericano el 11 de junio de 1948 por 64 sufragios contra cuatro. Más tarde, por iniciativa del Presidente Truman, se inician negociaciones con el Canadá y con los países signatarios del Pacto de Bruselas. En septiembre de 1948 se logra un principio de acuerdo sobre la conclusión de un Pacto para la defensa colectiva de la región del Atlántico Norte. El 17 de marzo de 1949 se invita a Dinamarca, Islandia y Portugal a participar en las subsiguientes negociaciones, destinadas a elaborar el Proyecto del Tratado del Atlántico Norte.

De lo que significa el Pacto Atlántico nos ofrece adecuado testimonio el Presidente Truman en su discurso de 5 de junio de 1949, con ocasión de un homenaje tributado al General Marshall, diciendo: «Las naciones representadas en la noche de hoy se han embarcado en una nueva era histórica; no es una novedad que las naciones luchen unidas frente a un enemigo común, pero es innovación el que las naciones actúen conjuntamente en estrecha colaboración económica para crear una vida mejor para sus ciudadanos y al propio tiempo edificar la paz.» De ahí que no sea exagerado calificar de histórica la fecha del 4 de abril, día en que fué signado el Pacto del Atlántico Norte, a cuya firma subseguirá la signatura del instrumento ideado para dar efectividad notoria al citado convenio, es decir, la O. T. A. N.

No es nuestro propósito, ni nos parece adecuado, ofrecer al lector un análisis de cada uno de los 14 artículos del Pacto Atlántico, pero sí nos parece oportuno prestar sucinta atención al contenido de los artículos 5, 12 y 13. Recordemos que después de constituida, en 1926, la Comunidad de Naciones Británicas; se consideró imprescindible organizar la defensa interdominial, para de ese modo ofrecer una garantía de seguridad recíproca a todos los miembros integrantes de la *Commonwealth*. Recordemos, a este propósito, que a la base naval de Singapur se le asignaba la denominación de muelle real del III Imperio Británico. Pues bien, ese mismo apelativo puede asignarse al artículo 5.º del Pacto Atlántico, al cual se ha calificado como columna vertebral del citado convenio. Fuera una de las disposiciones más debatidas en el período de elaboración del Pacto Atlántico y las polémicas persistieron después de firmado y ratificado dicho acuerdo. La eficacia del Pacto Atlántico está implícitamente contenida en el artículo 5.º, ya que la misma dependerá del alcance y significación que pueda atribuirse a las cláusulas que encierra, en las cuales se alude a la posible acción solidaria ante el ataque armado padecido por uno o varios de los Estados signatarios, si bien tal reacción se considera como epílogo, al cual sólo puede llegarse cuando cada uno de los signatarios lo decida, ya que se reconoce a cada uno de los firmantes la facultad de decidir si ha de prestar o no su cooperación, así como la medida de la misma, previéndose a tal efecto una serie gradual de acciones reactivas, cuya máxima gravedad se cifra en el uso de la fuerza armada. (Sobre lo que significa el artículo 5.º, puede consultarse: Camilo Barcia Trelles, *El Pacto Atlántico. La tierra y el mar frente a frente*. Ediciones del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, 685 páginas. Véase especialmente el capítulo XII titulado «Lo que puede ser muelle real del Pacto Atlántico», páginas 357 a 425.) El artículo 5.º, pese a que sustancialmente contiene sólo compromisos de acción concorde, en el

supuesto de que un ataque armado afectase a una o varias de las potencias signatarias, es lo cierto que los Estados Unidos no lo consideraron como letra muerta o promesa irrelevante, ya que para proveer tal disposición de efectividad se precisaba no fiar el problema de la defensa colectiva a momentos de emergencia e incluso a situaciones subsiguientes a la consumación de un ataque armado, sino articular la defensa, considerándola como réplica inmediata, eficiente y no fiada a una improvisación que pudiera resultar fatal. Como demostración de la pertinencia asignable a las precedentes consideraciones, ahí está la O. T. A. N., hoy tan afectada por las decisiones a cargo del Presidente De Gaulle, determinaciones a las cuales aludiremos oportunamente.

El Tratado del Atlántico Norte, en cuanto pacto aplicado a realidades referentes a la actual política internacional, tenía que hacerse eco de lo que esta última entraña, en su plural vertiente de quietismo y dinamismo; el carácter inmovilista o acentuadamente renovado de la política internacional se ofrece sucesivamente a lo largo del tiempo con primacía del primero o del segundo, o viceversa. Esa contingencia debía ser prevista por los redactores del Pacto del Atlántico, y para harce eco de la misma han sido insertadas las disposiciones contenidas en los artículos 12 y 13; la primera conectada a motivos de alteración y la segunda referida a la prolongación, sin graves sobresaltos, del *statu quo* fáctico, existente en 1949. En el artículo 13 se parte de un supuesto, la no aplicación de la cláusula «rebus sic stantibus», en los años subsiguientes al de 1949, estipulación que no estimamos muy afortunada, ya que la revisión de un pacto es aconsejable cuando se registre una sustancial alteración de las circunstancias vigentes en el momento de su conclusión, y no parece adecuado insertar una cláusula que sería una especie de seguro de inmovilismo a lo largo de un determinado espacio de tiempo. Así lo entendieron los redactores del artículo 19 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que sin referirse a una fecha predeterminada, tienen en cuenta los riesgos de anacronismo que se ciernen sobre los tratados, así como respecto de situaciones internacionales, cuya prolongación pudiera poner en peligro la paz del mundo. El artículo 12 del Pacto Atlántico alude a «los factores afectando en tal momento (es decir, en 1959) a la paz y la seguridad en la región del Atlántico Norte, incluyendo el desarrollo de acuerdos internacionales, tanto regionales como universales, concluídos conforme a la Carta de las Naciones Unidas, para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales». Si después de transcurridos los diez años previstos, se hace uso del derecho de revisión del Pacto Atlántico, sea cual fuere el desenlace de tal revisión, se prevé en el artículo 13 la posible denuncia del Tratado, una vez transcurridos veinte años, a contar del instante de su ratificación.

Aun cuando, por las razones antedichas, consideramos discutible el contenido de las dos citadas disposiciones, ello no obsta para reconocer que el Pacto del Atlántico Norte, no es un convenio que maniate a sus signatarios, a los cuales se les brinda una coyuntura, la de su revisión, y posteriormente, la de su denuncia.

Lo que interesa consignar, a efectos de completar las consideraciones precedentes es que desde 1959 han transcurrido siete años sin que ni uno sólo de los firmantes del Pacto se haya decidido a solicitar la iniciación de un proceso de revisión del Tratado del Atlántico Norte. Tal carencia de propuestas revisionistas, que parecía destinada a prolongarse, se alteró el 17 de marzo de

1966, fecha en que el General De Gaulle anunció al Presidente Johnson su propósito de permanecer en el seno del Pacto del Atlántico, no sólo hasta el año 1969, sino incluso después de transcurridos los veinte años, previstos por el artículo 13 del Tratado. Esta comunicación, aisladamente considerada, nos produce extrañeza, ya que el Presidente francés, con sólo guardar silencio al llegar el año 1959, daba a entender de modo inequívoco que Francia extendería su colaboración a época posterior a la de 1969. Esa sorpresa nos asaltó al leer en otra parte de la citada misiva del General De Gaulle, «que los cambios registrados o en vías de serlo, después de 1949, en Europa, en Asia y en otras partes, así como la evolución de su propia situación y de sus propias fuerzas, no justifican más, en lo que a Francia atañe, las disposiciones de orden militar, posteriores a la alianza, sea en común, sea bajo la forma de convenciones unilaterales, sea por medio de acuerdos particulares entre el Gobierno francés y el Gobierno americano», y ello induce a Francia a renunciar a su participación en los mandos integrados y a no situar sus fuerzas a la disposición de la O. T. A. N., «recobrando sobre su territorio el íntegro ejercicio de su soberanía». El Presidente De Gaulle asevera finalmente que Francia considera su deber modificar, en lo que a ella concierne, la forma de la alianza, sin alterar el fondo.

Confesamos no haber podido captar el alcance y significación de las precedentes consideraciones, ya que si se altera la forma y no el fondo de la alianza atlántica, ¿cómo puede esa afirmación compaginarse con la preanunciada baja francesa en la O. T. A. N., que es lo que en esencia significa la decisión del General De Gaulle? La O. T. A. N. es una organización defensiva, instaurada después de haber entrado en vigor el Pacto del Atlántico y que tiende al logro de la articulación de las fuerzas conjuntas de los quince Estados aliados, integrándolas y manteniéndolas en disposición de reaccionar sin dilaciones caso de que se registren los ataques armados de que hace mención el artículo 5.º del Pacto del Atlántico Norte. Es precisamente ese instrumento militar de integración el que prevé de fisonomía específica al Pacto del Atlántico, que en tal sentido difiere abiertamente de lo que fueran tradicionalmente los tratados de alianza que constituían una recíproca promesa de ayuda, cuando se produjera el «casus foederis» estipulado, pero sin adoptar en tiempos de paz acuerdos encaminados a la debida articulación de las fuerzas militares de los signatarios, y habida cuenta de la citada diferencia, nos asalta la duda de si el Presidente francés lo que ofrece es sencillamente una receta culinaria concierne al guiso de liebre sin liebre.

Tanto en el párrafo tercero de su carta de 7 de marzo como en el apartado primero de su «Memorandum» de 11 de marzo de 1966, aborda el Presidente De Gaulle un problema que no sólo encierra perceptible relevancia, sino que necesariamente debía ser abordado por el citado Jefe de Estado. Refiriéndose a lo consignado en el párrafo precedente (aquel que atañe a los cambios registrados en el mundo a partir del año 1949), De Gaulle consigna la siguiente consecuencia: «Por ello, Francia quiere recobrar en su territorio el pleno ejercicio de su soberanía, actualmente afectada por la presencia de elementos militares aliados y por el uso de su cielo, y por ello piensa en el cese de su participación en los mandos integrados y en no poner sus fuerzas a disposición de la OTAN, y a tal propósito quiere concertar con los Estados Unidos y con los otros trece aliados las medidas procedentes.» En la parte

final de esa misiva, De Gaulle, queriendo ofrecer al Presidente Johnson una clara versión de los propósitos franceses, se precisa que Francia cree deber modificar la forma de la alianza sin alterar su fondo, afirmación la que precede notoriamente extraña y a la cual hemos aludido precedentemente. Como ampliación y refuerzo dialéctico de las apreciaciones antes consignadas sobre el fenómeno de desactualización que se cierne sobre la O. T. A. N., enumera De Gaulle las siguientes alteraciones registradas: 1.^a Las amenazas al mundo occidental, y especialmente a Europa, causa explicativa de la conclusión del Pacto Atlántico, se han alterado, por no encerrar el carácter inmediato y peligroso que en 1949 constituían realidad. 2.^a Europa, y especialmente Francia, han logrado restablecer su economía, y Francia posee el arma atómica, cuya misma naturaleza excluye la integración: 3.^a El equilibrio nuclear ruso-norteamericano que reemplazará lo que fuera monopolio de los Estados Unidos há implicado la transformación de las condiciones básicas, concernientes a la defensa de Occidente. 4.^a Europa ya no es centro de crisis internacionales que han sido transferidas al continente asiático, problema que no afecta a los países signatarios del Pacto del Atlántico.

A primera vista pudiera inferirse que habiendo caracterizado De Gaulle, con visible fortuna, las diferencias que median, tanto en Europa como en el mundo, respecto a lo que se registrara en 1949 y lo que es realidad en 1966, su tesis, concerniente a la desactualización del Pacto del Atlántico, parece dialécticamente sólida. Pero, a nuestro entender, De Gaulle en su proceso dialéctico parece quedarse a mitad de camino, porque si es cierto, como él asevera, que se ha registrado una medular alteración cuando se parangona lo que era la Europa de 1949 y lo que representa la de la hora que vivimos; si todo ello es cierto, habrá que indagar necesariamente respecto de un extremo: ¿qué va a hacer Europa, y concretamente Francia, respecto a ese proceso de desactualización padecido por el Tratado del Atlántico Norte? De Gaulle es diáfano cuando, como vimos, decía que su nación quiere atenerse al fondo de la alianza, pero modificando su forma, o, lo que es lo mismo, abandonar la OTAN y permanecer en el seno del Pacto Atlántico. Según nuestro parecer, si De Gaulle planteó defensiblemente el problema, no le asistió tanto el acierto al determinar qué medidas habrán de adoptarse ante esa registrada alteración, y si, como dice De Gaulle—y ello nos parece evidente—, los problemas de 1949 ya no son los de 1966, y habiéndose concertado el Pacto del Atlántico, inspirados sus signatarios en la realidad internacional imperante en el momento de su conclusión, que no se compagina con la ahora vigente, en ese caso parece adecuado invocar una cláusula tradicional y que adquiriera repercusión amplísima; aludimos a la norma «Rebus sic stantibus», que precisamente, sin designarla *in nomine*, se sobrentienda contenida en el artículo 12 del Pacto Atlántico y reflejada en la alusión que en esa disposición se hace a «los factores afectando en tal momento (año 1959) a la paz y a la seguridad en la región del Atlántico Norte», y si la seguridad se acrecentara en estos últimos años y la paz se fortaleció, como hacía notar De Gaulle, porque las amenazas a la misma ya no encierran el carácter inmediato y peligroso que antes revestían, entonces parecía haber sonado la hora de proceder a una prudente reactualización del Pacto del Atlántico, campanadas que, al parecer, no fueron escuchadas por el Jefe del Estado francés, ya que, en otro caso, De Gaulle debiera sugerir a sus catorce aliados celebrar una reunión destinada a remozar el Pacto del

Atlántico si se consideraba afectado el ya citado artículo 12, y, sorprendentemente al mismo, no se hace alusión ni se pretende alegarlo para eliminar del Pacto todo aquello que se compruebe como innecesario, ya que no afectado por el achaque del arcaísmo. No es otra, en esencia, la tesis contenida en el «Memorandum» norteamericano de 12 de abril de 1966, contenida en las siguientes consideraciones: ateniéndose al espíritu del artículo 12, los Estados Unidos, así como otros países de la O. T. A. N., en los últimos años, invitarán al Gobierno francés a someter cualquier proposición con vistas a reconsiderar el Pacto o la O. T. A. N., añadiendo que toda sugestión, en el indicado sentido, sería estudiada por los otros aliados con la mayor atención. A mayor abundamiento, en el «Memorandum» norteamericano se hace referencia a lo siguiente: el Gobierno de los Estados Unidos no acierta a explicarse qué razones han impelido al Gobierno francés a concluir, sin consultar a los otros miembros del Tratado, que es imposible enmendar los acuerdos de la O. T. A. N., y ello impide al Gobierno francés a actuar unilateralmente. Dicho en otros términos, la esencia de la tesis norteamericana—que suponemos refleja sustancialmente el sentir de los otros trece aliados—no parece departirse de lo que implica, como aleccionamiento y en cuanto antítesis de un paralizador e inadecuado inmovilismo, la cláusula «Rebus sic stantibus», y ello nos induce a sospechar—aun cuando la duda pudiera ser considerada como desprovista de fundamento—, si tal vez el General De Gaulle estima que se ha incorporado irremediamente al pasado la coyuntura que deparara a los signatarios del Pacto Atlántico lo consignado en su artículo 12 supuesto, por otra parte difícilmente explicable, ya que un tratado internacional, a menos de haberse arcaizado plenamente en lo que atañe a la aplicación de sus cláusulas, es siempre susceptible de reactualización, tanto más cuanto que Francia no ha invocado la posible aplicación del citado artículo ni al cumplirse los diez años previstos ni con posterioridad a 1959.

Acaso nos encontramos aquí enfrentados con un problema sorprendentemente complejo, engendrado por la circunstancia de que un tratado en vigor desde hace diez y siete años y respecto de cuya eficacia en cuanto ha contribuido a poner término a la indefensión de Europa, no sería adecuado discrepar; ello, no obstante, constituiría tesis improcedente la de ignorar que en el citado espacio de tiempo se han registrado evidentes alteraciones en la dinámica político-internacional, y si esto es evidente, los que pudiéramos considerar en cuanto pactos simbólicos de la trasguerra—el del Atlántico y el de Varsovia—, concluido el segundo en función del primero y en cuanto sediente convenio, articulado para hacer frente a una política internacional amenazante que se acelerará al consumarse el rearme alemán, tarde o temprano, en más o menos acentuada proporción, habría de reflejar esas alteraciones, amonadoras de la peligrosidad vigente antes de 1949. Ello no obstante, nos encontramos situados ante un problema en cierto modo curioso: en lo que atañe al Pacto del Atlántico, o, si se prefiere, en lo que concierne a la O. T. A. N., se ha registrado una defeción clara y palpable, pese a las protestas degaullianas, en el sentido de conservar incólume su vinculación al Pacto del Atlántico (que por lo visto el Presidente francés considera compatible con su secesión respecto de la O. T. A. N.) postura la referida que no ha encontrado pluralización en lo que concierne a la futura vigencia del Pacto de Varsovia, ya que varios de sus signatarios han exteriorizado su tesis en el sentido de perseguir la reactuali-

zación de las cláusulas del citado convenio, especialmente en lo que atañe al preponderante dirigismo de Rusia, beneficio incompartido, del cual Rusia no parece dispuesta a desentenderse.

A la crisis registrada en el seno de la Comunidad Atlántica no puede asignársele el calificativo de singularidad, hasta el presente inextendida, ya que tal achaque constituye realidad en lo que fuera originariamente mundo satelitizado, hoy también alcanzado por una alteración de las circunstancias concurrentes, al articular su primitiva estructura. Frente a tal evidencia, todo el que se produzca influido por preocupaciones de tipo objetivo, debe pensar que el mayor mal de los males, referido al mundo posbélico, consistiría en mantener una especie de diálogo de sordos, y si es cierto, como se asevera, que los problemas internacionales de la hora presente acusan síntomas, si no de un prometedor esclarecimiento, cuando menos parecen ser portadores de una coyuntura adecuada para adentrarse en un diálogo entre dos mundos, ni el sistema secesionista a cargo del Presidente francés, ni el más o menos acentuado inmovilismo de los signatarios de los Pactos del Atlántico y de Varsovia, evitarán la evidente desarmonía entre lo que parecen requerir estos tiempos de alteración más o menos acentuada y las tendencias estáticas encarnadas en quienes diríase padecer visible achaque de inmovilismo que acaso pueda constituir punto de arranque para desenlazar en una peligrosa crisis de arcaísmo y subsiguientemente tal vez en estado de inadaptación, que al prolongarse nos aproximaría a un desenlace acentuadamente distanciado del diálogo y en la misma proporción, acaso antecedente de ese epílogo explosivo del cual tratamos de huir sin acertar en cuál puede ser el antídoto salvador.

CAMILO BARCIA TRELLES.

