

LA ACTUALIDAD DEL OCEANO INDICO: ZONA MUNDIAL DE TENSIONES

II

Una región del Pacífico o asiática, considerada como una unidad permanente, es una concepción imaginaria.

PETER FRASER

Primer ministro de Australia

Las actitudes del Occidente —particularmente las de los USA— sobre Asia, y las acciones del Occidente en Asia, se han caracterizado por una ignorancia casi perversa de las formas de vida, creencias y motivos de Asia.

MICHAEL EDWARDES: *Asia in the Balance*, p. 7.

B)

LA PROBLEMÁTICA DEL BORDE ASIÁTICO DEL OCEANO INDICO

1) *El problema de la unidad de Asia*

a) Introducción: generalidades sobre la unidad de Asia¹.

i) La línea optimista. Es, por ejemplo, la del que fue secretario general de la ONU, U Thant². Del siguiente modo:

α) A pesar de la diversidad de Asia, hay *muchas corrientes convergentes* que logran que las naciones asiáticas trabajen con unidad. La *búsqueda común* de un desarrollo social y económico acelerado ha llevado a los países asiáticos a participar en los programas de cooperación regional.

β) El principal ejemplo de esto: la CENUAEO (o ECAFE). Dentro del sistema de las Naciones Unidas, esta Comisión ha sido *un gran instrumento para fomentar tal cooperación*. La ECAFE ha sido, probablemente, *la institución más importante para el esfuerzo de promover la unidad asiática*.

¹ En general, *vid.* estudios como los de: HENDERSON: «The Development of Regionalism in Southeast Asia», *International Organization*, Boston, 9, 1955, p. 463; CHARLES A. FISHER: *South-East Asia*, Methuen, 1964, 832 páginas (el SE. de Asia como una entidad: pp. 3-202); H. TINKER: *Ballot Box and Bayonet. People and Government in Emergent Asian Countries*, Chatham House Essays, 1964 (fuerzas unificadoras y obstáculos: pp. 46-49); J. DECORNOY: *L'Asie du Sud-Est*, Paris, 1967; J. DELVERT: *Géographie de l'Asie du Sud-Est*, Paris, PUF, 1967; WERNER LEVI: *The Challenge of World Politics in South and Southeast Asia*, Prentice-Hall, 1968 (pp. 63-73, etc.); DISTINTOS AUTORES: *L'Asie du Sud-Est*, Paris (Sirey), 1970, 2 tomos; Ph. DEVILLERS: *L'Asie du Sud et du Sud-Est*, Paris, IEP, Les Cours de Droit, 3 tomos; BORUT ZUPAN: «Nuevas agrupaciones en el SE de Asia», *Política Internacional*, Belgrado, 20 de noviembre de 1978, pp. 33-36, etc.

² Cf. ONU, mayo 1970, p. 54.

Aspectos resaltables al respecto:

aa) Fundada en 1947, la Comisión se ha reunido por vez primera en Shanghai en junio de ese año³. Su sede ha sido transferida a Bangkok dos años después.

bb) Larga lista de actividades: ha desarrollado *el concepto de una economía asiática*; ha proporcionado a los Estados miembros un *órgano continuo de recopilación* de datos y conocimientos económicos; ha fomentado el comercio interregional, mediante la organización de conversaciones sobre comercio, etc.; ha organizado ferias comerciales asiáticas, innumerables reuniones de altos funcionarios y de técnicos, etcétera⁴.

cc) Promoción de realizaciones como, en primer lugar, el programa de desarrollo de la cuenca del Bajo Mekong⁵; el Instituto Asiático para el Desarrollo Económico y la Planificación, abierto en Bangkok en 1966; la llamada *carretera asiática*; el Banco Asiático de Desarrollo⁶, de carácter autónomo, creado bajo la égida de la Comisión por una Carta firmada en Manila en 1965 y comenzando sus operaciones en 1966, etc.

dd) Valoración de la obra de la CENUAEO: 1.º Visión positiva: la ECAFE ha cumplido su misión. «Catalizador para promover el interés de los proyectos de desarrollo económico y social y ... para suscitar el entusiasmo y la voluntad política de realizarlos.» Esta es la posición de Nyun, un birmano servidor durante muchos años en la Secretaría de la Comisión. 2.º Perspectiva negativa. Acusaciones a la Comisión. Un diario de Bangkok ha ido hasta acusarla —el 15 de marzo de 1972— de manifestar «*signos de senilidad y de decadencia*». Un aspecto clave: «*el aislamiento de la Secretaría de la ECAFE respecto a los países de la región*», que ha llegado a «ser tan completo que le ha resultado virtualmente imposible tanto representar las necesidades y los problemas de estos países, como imaginar soluciones realizables y aceptables», etc.⁷.

γ) Otros dominios: van desde el montaje de organizaciones como el Consejo Indo-Pacífico de pesquerías (1948, Bangkok), hasta la coope-

³ Vid. *LM*, 17 de marzo de 1972, p. 6.

⁴ Cf. *ONU*, mayo de 1970, p. 54.

⁵ Con un Comité del Mekong, cuyas actividades habían cesado tras los cambios de régimen producidos en 1975 en Indochina. Con todo, reunión del Comité en julio de 1977, en Vientiane (Laos, Vietnam y Tailandia; no, Camboya). Cf. *LM*, 30 de julio de 1977, página 1, etc.

⁶ Vid. *LM*, 17 de marzo de 1972, p. 6.

⁷ Una llamada de atención: la intención de *nuevos rumbos para esta Comisión* se contempla con su *nueva denominación* (Res. 141, XXX sesión, 25 de marzo-6 de abril de 1974: Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico). No pudiendo desconocerse el significado atribuido por los asiáticos al cambio de denominación. Así, por Mme. Nehru.

ración en el campo de productos básicos (comunidad asiática del coco, etcétera)⁸.

ii) La línea pesimista. Faceta de abundantes manifestaciones:

a) Una posición: la de J. W. Burton⁹:

aa) Realidad de un *sistema de relaciones*: comercio, lengua, religión, etnia, ideología, etc.

bb) Ahora bien, dentro de una comunidad general de intereses, existencia de *muchas comunidades de intereses superpuestos*. Por ejemplo, hay chinos, musulmanes, comunistas, anticomunistas, etc.

Esa superposición de intereses crea «un precario equilibrio político».

cc) Evidencia de una serie de fallos:

1.º Fallo en el ajustamiento de los intereses entre los que gobiernan y los gobernados: abierto conflicto en Malaya en el período 1948-1957; dentro de Indonesia, de 1958 a 1962; en las Filipinas, de 1949 a 1952, y actualmente, etc. Asimismo el fallo de un largo y destructor conflicto en el Vietnam, etc.

2.º Fallo en el ajustamiento entre unos Estados y otros: conflicto abierto entre Indonesia y Malaysia, conflicto entre la India y el Pakistán, sin olvidar diferencias como las de Filipinas-Malaysia, etc.¹⁰.

dd) Conclusión: el regionalismo como *simple concepto geográfico* es desorientador.

β) Otra postura: la de K. Vasak¹¹. Para este autor, Asia es un Continente con razas, religiones, civilizaciones, lenguas *demasiado diversas* para que un principio unificador pueda imponerse a los gobiernos de esta región. Cierto es que la fórmula «Asia para los asiáticos» ha sido un *slogan* utilizado sucesivamente por el Japón, China —nacionalista y popular— y la India, pero sin llegar a tener las dimensiones de un movimiento *panasiático* susceptible de ser *institucionalizado*. En estas condiciones, no ha de sorprender el comprobar que el Continente asiático se haya caracterizado por «el número poco elevado de organismos regionales».

b) El Sudeste de Asia.

i) Nota previa sobre la expresión «Sudeste de Asia».

a) Primeramente diremos, con P. Isoart, que dicha expresión es una *inversión militar*. Concretamente la expresión se acuñaba duran-

⁸ Cabe mencionar otros perfiles como la *Asamblea pro la Unidad de Asia*, patrocinada por la Fundación de la Prensa de Asia, Manila, 1970 (cf. ONU, marzo de 1970, p. 51), el *Asian African Legal Consultative Committee*, etc.

⁹ Vid. J. W. BURTON: *World Society*, Cambridge, 1972, pp. 46-47.

¹⁰ Cons. J. W. BURTON: *Systems, States, Diplomacy and Rules*, Cambridge, 1968, pp. 122-123.

¹¹ Cf. K. VASAK: «Afrique et Asie», en *Les organisations régionales internationales*, Paris, Montchrestien, tomo I, 1971, p. 93.

te la II Guerra Mundial con un «origen anglosajón y estratégico». Era el establecimiento del *South-East Asia Command* (SEAC). Ello mostraba que —como apunta Ch. A. Fisher— las Potencias occidentales habían llegado al convencimiento —consciencia— de «la región como una entidad»¹².

β) Ahora bien, diremos que esta expresión no era generalmente aceptada hasta después de la II Guerra Mundial (Fisher, Isoart)¹³, como «nombre colectivo» para designar el mundo situado entre el Este y de la India-Pakistán y el sur de China¹⁴ (Fisher, Isoart).

ii) En otro plano, la realidad de la *heterogeneidad del área*. Cuestión a contemplar desde una triple óptica:

a) Un «mundo *multiforme*». Inexistencia de homogeneidad entre los pueblos del Sur y del Sudeste de Asia en lo tocante a su estructura social, sus sistemas políticos, sus formas de vida, sus religiones y en casi todos los demás aspectos (W. Levi)¹⁵.

β) Un mundo *complejo*: países complejos en lo interno, pero no sólo eso. Como ha señalado Luis Mariñas, son países «distintos entre sí» en lo internacional, con intereses políticos e históricos «*contrapuestos*».

γ) Un mundo *no integrado*. De este modo: aa) Los citados elementos objetivos no han favorecido, al menos hasta una época reciente, la aparición de una *concepción idéntica* de la vida y de una interdependencia económica (Isoart). Con una secuela lógica: el camino de la integración ha estado erizado de contradicciones y dificultades (Mariñas). bb) El adicional elemento histórico: multiplicador de los obstáculos entre los pueblos de la región a vivir juntos (Isoart).

iii) Una visión pesimista sobre *el futuro del área*: la del profesor T. T. B. Kohn¹⁶. La actitud de este autor, en un Seminario patrocinado por el «Instituto for Southeast Asian Problems», de Singapur, en la primavera de 1973, se compone de los siguientes elementos:

a) Denuncia de *la desunión*: en las cuestiones decisivas nunca ha habido un portavoz del grupo. Ahora bien, a veces, existencia de una *línea común* (por ejemplo, cuando se trata de intereses frente a los Estados industrializados). Dificultades de unión hasta en cuestiones

¹² CHARLES FISHER, *cit. ant.*, p. 3.

¹³ Vid. P. ISOART: «Le régionalisme en Asie du Sud-Est», en *Régionalisme et universalisme dans le Droit international contemporain*, Paris, Pedone, 1977, p. 74.

¹⁴ Birmania, Tailandia, Vietnam, Laos, Camboya, Malaysia, Singapur, Indonesia y Filipinas. Cf. ISOART, *cit. ant.*, p. 74. Aunque el mismo autor reconozca que la expresión «Asia del SE» no haya conseguido la unanimidad a la hora de enumerar los países englobados en ella. Vid. ISOART, *cit. ant.*, p. 74.

¹⁵ Vid. W. LEVI, *cit. ant.*, p. 76.

¹⁶ Cons. J. M. HUNCK: «The Asean Group after Vietnam», en *Aussenpolitik*, Hamburgo, 1973, 4, p. 460.

de no-alineamiento (por ejemplo, Indonesia y Singapur—la Indonesia de Suharto y el Singapur de Lee—tienen «segundos pensamientos» sobre el valor del no-alineamiento).

β) Creciente *desunión* de los Estados del S. E. de Asia. Costumbre, en los recientes años, de mirarse uno a otro *con arrogancia sin paralelo*. Un estilo que no se diferencia de la altanería con que las Potencias coloniales miraban a los pueblos del SE. de Asia.

γ) Afloración de las disputas centenarias entre los Estados del SE. de Asia como existieran antes de la era colonial.

δ) Fuera de cuestión *la unidad política* como se pretende para la Europa occidental. Lo más que puede conseguirse en un cercano futuro es una *loose cooperación económica*.

ε) Un mejor futuro para el Asia del SE.: sólo puede realizarse por medio de *cooperación*, que debe iniciarse a través de *la cooperación económica y la armonización*—no sólo por consultas entre los Estados Mayores—. Simpatía a la actividad del grupo de la ANaSEA.

iv) Con la particularidad de que esta posición del profesor Koh no es única. Por ejemplo, no menos elocuente resulta la actitud de los Nème¹⁷. Así:

α) El SE. de Asia es un «conjunto sin ninguna unidad», en el que conviven países de «muy diversa importancia geográfica, nivel de desarrollo, cultura, religión y orientación política».

β) El único elemento en favor de la integración económica: la complementariedad de las producciones alimenticias y manufactureras, originadoras de corrientes comerciales interregionales. Concretamente, ventas de arroz birmano y vietnamita a Indonesia y Malaysia, ventas de productos manufacturados de Hong-Kong a todos los países de la zona, ventas de caucho malasio al Japón, etc. En este sentido, creación bajo la égida de la ECAFE de una Comunidad asiática de la nuez de coco, de un Comité intergubernamental de cooperación para el arroz, etc.

γ) Una realidad concluyente: el Asia del SE. sigue estando *profundamente desunida* (J. Decornoy). Las raras tentativas de aproximación llevadas a cabo en el curso de los últimos años han fracasado en el plano de la efectividad regional.

En consecuencia, resulta lógica la pregunta del citado Isoart: ¿cuál es la originalidad de esta región? ¿Existe tal originalidad? En todo

¹⁷ Cf. JACQUES y COLETTE NÈMEH *Organizaciones económicas internacionales*, Barcelona, Ariel, 1974, pp. 454-455.

caso, hay un hecho indiscutible, sacado del mismo Isoart: en Asia del SE., el regionalismo «es una idea nueva»¹⁸.

2) *La faceta de las Alianzas occidentales*

a) El ANZUS¹⁹.

Se trata de un Tratado tripartito de seguridad entre Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos firmado, en San Francisco, el 1 de septiembre de 1951²⁰, que entraba en vigor el 29 de abril de 1952 (Tratado del Pacífico, Pacto del Pacífico). En principio, sin ánimo excluyente. Así el ministro australiano de Asuntos Exteriores, hablando en la Cámara de Representantes de su país el 10 de agosto de 1951, indicaba que la Organización de Defensa del SE. de Asia debía incluir a «tantos Estados libres de Asia como fuera posible».

Aspectos del tema:

i) La faceta política:

a) Los factores principales en el acercamiento entre Australia y Nueva Zelanda y los Estados Unidos. Estos:

aa) La disminución de la presencia naval británica en el Pacífico y su sustitución por la de los USA.

¹⁸ Con todo, véase que, en el enfoque contemporáneo de la Geopolítica, una de las regiones geo-estratégicas es el Asia del SE. Así, en S. B. COHEN —en tanto que una de las disputadas *shatterbelts*—, en *Geography and Politics in a World Divided*, Oxford University Press, 1973. Asimismo, es de advertir que, en la concepción de regionalización del mundo del Club de Roma, una de las regiones es el *Asia del Sur y del Sudeste*. Cf. MESAROVIC Y PESTEL: *Stratégie pour demain*, Paris, Seuil, 1974, pp. 58-59 y 169. Etc.

¹⁹ Sobre el ANZUS, vid. especialmente: JOHN FOSTER DULLES: «Security in the Pacific», en *Foreign Affairs*, Nueva York, enero de 1952, pp. 175-187; ROBERT GORDON MENZIES: «The Pacific Settlement Seen from Australia», en *Foreign Affairs*, idem ant., pp. 188-196; BERNARD K. GORDON: *New Zealand Becomes a Pacific Power*, University of Chicago Press, 1960, pp. 255-256, etc.; I. G. STARKE: *The ANZUS Treaty Alliance*, Melbourne, 1965; LUIS MARIÑAS OTERO: «El ANZUS y la SEATO», en *Revista de Política Internacional*, Madrid, 90, marzo-abril de 1967, pp. 187-203; PERCY SPENDER: *Exercises in Diplomacy: The ANZUS Treaty and the Colombo Plan*, Sydney at the University Press, 1969; BRUCE GRANT: «Australia y el Pacífico», en *Estudios internacionales*, Santiago de Chile-Buenos Aires, enero-marzo de 1972, pp. 40-52; EUGENE B. MIHALY: «La estrategia de los Estados Unidos en el Pacífico Occidental», en *Estudios internacionales*, idem ant., pp. 25-39; ANTONIO ORTIZ-ARCE: «La seguridad colectiva y su tergiversación a través de las organizaciones regionales y de las alianzas institucionalizadas» [Octubre 1973], en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, número 43, pp. 169-226; EDMA: *La stratégie*, Paris, 1975, pp. 50-51; COLIN CHAPMAN: «Towards a New Pacific Alliance», en *The Year Book of World Affairs*, 1975, Londres, pp. 88-105, etc. Sobre el texto del Tratado constitutivo, vid. C. A. COLLARD y A. MANIN: *Droit International et Histoire diplomatique. Documents choisis*, Paris, t. II, II, páginas 1073-1075.

²⁰ Advertencia: A. HERRERO RUBIO y M. DÍEZ DE VELASCO dan como fecha de la firma del ANZUS el 1 de noviembre de 1951. (Vid., respectivamente, *Derecho Internacional Público*, I, Valladolid, 1968, p. 378, e *Instituciones de Derecho Internacional Público*, II, Madrid, 1977, p. 407.) Y. A. VERDROSS da la fecha de 12 de julio de 1951. (Cf. su *Derecho Internacional Público*, Madrid, Aguilar, 1976, p. 528.)

bb) La guerra de Corea.

cc) La firma del Tratado de paz con el Japón.

β) Posiciones gubernamentales ante la firma del ANZUS:

aa) Gobierno del Reino Unido: hostil.

bb) Departamento de Estado de los USA: cauteloso.

cc) Gobierno de Nueva Zelanda: temeroso.

dd) Primer ministro de Australia, R. G. Menzies: poco entusiasta con la idea.

γ La cuestión de la relación del Tratado de paz japonés con el ANZUS:

aa) Una estimación negativa: la de sir Percy Spender. Para este australiano es un «mito» la idea de que el ANZUS era parte de un «trato» en el que Australia admitía una «paz blanda» con el Japón a cambio de una garantía de los Estados Unidos sobre el Japón.

bb) Las estimaciones afirmativas.

1.º El ANZUS como compensación al Tratado de paz con el Japón. Partamos aquí de lo que ha escrito el especialista B. K. Gordon: «En verdad, se ha dicho frecuentemente que el ANZUS era el precio pagado por los Estados Unidos a cambio de la aquiescencia de Australia y Nueva Zelanda a los términos del Tratado de paz japonés.» Sigue esta ruta M. Seara Vázquez. Para este profesor, el ANZUS es la compensación al Gobierno de Australia por los términos relativamente generosos del Tratado de paz con el Japón, ya que el Gobierno de Camberra propugnaba una línea más dura. Asimismo podemos recoger el testimonio de una figura tan representativa como J. Foster Dulles. Para este personaje estadounidense, directamente vinculado a la elaboración del ANZUS²¹, «los pueblos australiano, neozelandés y filipino tenían *recuerdos de la agresión japonesa tan vívidos*, que estaban mal dispuestos a un Pacto de seguridad mutua que incluyera al Japón...». Y, en todo caso, los propios comentarios del citado Spender evidencian claramente que el Gobierno australiano deseaba una paz más dura con el Japón, más dura que cualquier otro país, a excepción de Nueva Zelanda, las Filipinas y el bloque soviético. Parejamente, en este cuadro, cabe señalar cómo el profesor Miaja de la Muela ve la razón de este Tratado «en previsión de un *resurgimiento del militarismo nipón*»²².

2.º El ANZUS, como entramado que va más allá del militarismo japonés. A este respecto, es de obligada cita un ejemplo asaz repre-

²¹ Representante especial del presidente de los USA en la negociación del Tratado de paz con el Japón y los Tratados de seguridad del Pacífico.

²² Cf. *Introducción al Derecho Internacional Público*, Madrid, 1974, p. 654.

sentativo, el del primer ministro australiano Menzies. Para el gobernante australiano, el ANZUS «fortalecería la posición de Australia en el Pacífico contra un posible resurgimiento futuro del militarismo japonés o del militarismo comunista». (Urdimbre que representaba una posición más lejos de una simple postura de mantenimiento de un Japón desarmado con una Australia como *policeman* de éste, etc.)

cc) Ambiente en torno al Pacto: existencia de discusiones. Veamos²³:

1.º En Australia: sobre el alcance de las obligaciones contraídas por los Estados miembros del ANZUS, y dado que en este país se consideraba demasiado vaga la obligación de asistencia. (Tema que se comenta más adelante.)

2.º En el Reino Unido: resentimiento por haber sido dejado de lado.

Etc.

ii) Faceta jurídica. Perfiles del asunto.

a) Compromiso del arreglo pacífico de las diferencias internacionales y de abstención en sus relaciones internacionales del recurso a la amenaza o a la fuerza de forma incompatible con los fines de la Carta de las Naciones Unidas (*vid.* art. 1.º).

β) Obligaciones de asistencia en el caso de un ataque armado.

aa) El ataque armado. Se entiende por ataque armado contra una de las Partes «todo ataque armado contra el territorio metropolitano de una de las Partes, o contra los territorios insulares colocados bajo su jurisdicción en el Pacífico, o contra sus fuerzas armadas, navíos o aparatos de aviación públicos en el Pacífico» (cf. art. 5.º).

bb) Reconocimiento de que un ataque armado en la zona del Pacífico contra una de las Partes sería un peligro para su paz y su seguridad propias (cons. art. 4.º).

Sobre este punto precisamos:

1.º El lenguaje empleado —peligro para su paz...— recuerda —según decía John Foster Dulles— al «lenguaje clásico de la Doctrina de Monroe». Punto a tener muy en cuenta.

2.º Importancia de este extremo: para el primer ministro Menzies, el ANZUS está «construido alrededor del central artículo cuarto», y ello con una declaración —por supuesto, la de este artículo— que es a la vez «histórica y trascendental».

cc) Pero obligación no automática: declaración de que, para hacer frente al peligro común, las Partes actuarán conforme a sus procedi-

²³ M. SEARA VÁZQUEZ: *Tratado general de la organización internacional*, Méjico, 1974, páginas 639-640.

mientos constitucionales (vid. el mismo artículo 4.º). Se trata de la asistencia militar, «casi facultativa»²⁴ («relativa, diferida, facultativa»), de que habla B. Boutros-Ghali, y que vamos a encontrar en el Tratado de defensa colectiva para el Asia del SE. de 1954.

γ) Compromiso de las Partes de mantenimiento y desarrollo de su capacidad individual y colectiva de resistencia al ataque armado, y ello separadamente y conjuntamente, desplegando esfuerzos individuales y mutuos, continuos y efectivos (cf. art. 2.º).

δ) Compromiso de consultas cada vez que, a juicio de una de las Partes, sea amenazada en el Pacífico la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de una de las Partes (vid. art. 3.º).

ε) Organos. «Su organización institucional es sencilla» (A. Herrero Rubio). Así:

aa) Consejo de ministros de Asuntos Exteriores, reuniéndose anualmente para estudiar las cuestiones relativas a la aplicación del Tratado (cons. art. 7.º).

bb) Consejo de representantes-suplentes de los ministros para reunirse entre las sesiones del Consejo de Ministros.

cc) Comité Militar de representantes militares, que se reúnen cuando deciden los Gobiernos.

ζ) Duración: indefinida (vid. art. 10).

iii) Significado del Pacto:

α) Por un lado tenemos que el Pacto simboliza una «reorientación de Australia y Nueva Zelanda hacia los USA y de alejamiento del Reino Unido» (y que, según una declaración ministerial británica hecha en abril de 1951, deseaba ser parte en este entramado).

Esto lo ha explicado muy bien el citado Gordon. De esta manera: «La lección de la III Guerra Mundial fue que, respecto a su seguridad militar [Australia y Nueva Zelanda], eran dependientes casi totalmente de la buena voluntad de los Estados Unidos.» Y aunque se pueden haber dado diferencias con los USA en la posguerra sobre «el origen más verosímil de la agresión en Asia», Australia y Nueva Zelanda reconocían que difícilmente podían hacer frente ellos solos a su seguridad.

β) Por otro lado tenemos—con Luis Mariñas—que «el ANZUS y la SEATO trataban de llenar en el campo militar el vacío dejado por la descolonización del SE. asiático».

²⁴ B. BOUTROS-GHALI: *Contribution à une théorie générale des alliances*, París, 1963, páginas 77-78.

Apreciaciones sobre el cómo se llenaba ese vacío:

aa) Para una dirección de pensamiento, el ANZUS es «pieza del sistema defensivo de los Estados Unidos en el Pacífico». Esta es la postura expresada en la obra sobre las organizaciones internacionales, dirigida por el profesor Díez de Velasco.

bb) Para otra corriente doctrinal, se trata de una parte de la *trabazón defensiva del llamado mundo libre*. Concretamente, en enero de 1952, el primer ministro Menzies consignaba que, con el ANZUS, «nuestro esfuerzo de defensa no sólo deja de ser de significado meramente local, sino que pasa a ser parte de los *esfuerzos concertados del mundo libre*». Y en tal dirección configuraba el ANZUS como instrumento con el que se levantaba la fortaleza australiana, y otras fortalezas, para una fortaleza general de las Naciones Unidas, «y de ese modo hacer de nuestra propia unidad un elemento vital de una asociación mayor, sin la que ninguna *nación libre, o grupo de naciones libres*, puede sobrevivir por largo tiempo».

Parejamente, el 1 de septiembre de 1954, el ministro de Asuntos Exteriores de Nueva Zelanda, T. Clifton Webb, admitía que, con el ANZUS, el Gobierno de Wellington pensaba que uniría «para resistir la *agresión comunista en el SE. de Asia*».

A juicio de Eugene B. Mihaly, el ANZUS —con los Pactos de seguridad USA-Filipinas y USA-Japón, con la OTASE, etc.— es parte de la «*muralla de alianzas e intenciones*, de Norte a Sur, en el borde occidental del Pacífico», montada por la Administración Eisenhower para tratar de «contener la *expansión de la República Popular China*».

En realidad, el ANZUS es pieza de una colección de Tratados sobre la seguridad en el Pacífico, en el Extremo Oriente. Se trata de un conjunto de Tratados concluidos durante la guerra de Corea, y que iban encaminados —según el *Dictionary of Political Science/Dunner*— a garantizar tanto *contra el resurgimiento del militarismo nipón* como *contra la amenaza comunista en Asia*.

Y en este contexto vemos que, efectivamente, el ANZUS está estrechamente interrelacionado con el Tratado de defensa mutua Estados Unidos-Filipinas, firmado dos días antes del Tratado ANZUS el 30 de agosto de 1951; el Tratado de paz con el Japón, de 8 de septiembre de 1951, y el Tratado de seguridad USA-Japón, de 8 de septiembre de 1951. Así lo mantenía, en enero de 1952, John Foster Dulles.

γ) El problema de la dinámica ANZUS-SEATO. Distintas vertientes.

aa) Una actitud: con el establecimiento de la OTASE, el ANZUS *pierde su validez*. Línea de Luis Mariñas, con estas palabras: «La

creación de la SEATO como Pacto defensivo multilateral, con participación de las tres Potencias del ANZUS, hace que este último Tratado, aunque formalmente en vigor, haya perdido, de hecho, su *validéz*.»

bb) Otra actitud, aunque más matizada: con el establecimiento de la SEATO, el ANZUS perdía «mucho de su razón de ser». Es la línea de D. W. Bowett²⁵.

cc) Otra actitud: con la creación de la OTASE, el «alcance» del ANZUS «fue pronto absorbido» por el Tratado de Manila. Línea de un profesor español, A. Ortiz-Arce²⁶.

dd) Otra actitud: la SEATO es el «lógico resultado» del ANZUS. Es la postura de B. K. Gordon.

Y, en esta tesitura, cabe mencionar lo que dice —pintorescamente— E. J. Osmańczyk: «Desde el año 1954, el ANZUS fue parte del Tratado del Sudoeste (sic) de Asia»²⁷. No comprendemos esta redacción²⁸.

δ) Sin embargo, como señala una publicación de EDMA, dedicada a la estrategia, el Pacto de Manila «no llevaba consigo la desaparición del ANZUS»: siendo Australia y Nueva Zelanda *arrières* del SE. de Asia, constituyen una «reserva estratégica» en la zona²⁹.

Y como ha indicado Bruce Grant, escritor australiano, el ANZUS es «el documento más importante en la seguridad de Australia», de forma que mientras la OTASE encontraba resistencias en el país, el ANZUS ha tenido «el apoyo de ambos partidos (conservador y laborista) y ha sido «ampliamente aceptado por la población».

e) En última instancia, ha de dejarse bien sentado el «hecho de que la dependencia australiano-neozelandesa de la potencia militar americana sigue sin cambio». Así se ha afirmado por el citado B. K. Gordon.

²⁵ D. W. Bowett: *The Law of International Institutions*, Londres, 1963, p. 199.

²⁶ *Vid.* art. cit. ant., p. 211.

²⁷ Cons. *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales...*, Méjico, 1976, p. 73, c.^a 1.

²⁸ Tampoco entendemos la razón de escribir lo siguiente: «El ANZUS o Consejo del Pacífico»: es la redacción de ZUPAN, cit. ant., p. 35, c.^a 1. Caso no único. También el profesor MEDINA ORTEGA se mueve en esa línea: «el Consejo ANZUS para la cooperación militar» (*vid. Las organizaciones internacionales*, Madrid, 1976, p. 223). La verdad es que no vemos la razón de que, hablando de organizaciones internacionales, se emplee la expresión «Consejo ANZUS». Si que existe un Consejo del ANZUS, pero debido a que existe —como *prius*— un ANZUS. Utilizar la expresión «Consejo ANZUS» puede llevar —si no se dan más detalles de organización— a la idea de que entre Australia, Nueva Zelanda y los USA existiera una organización internacional al modo del Consejo de Europa. En puridad, ha de hablarse de Tratado tripartito de seguridad entre Australia, Nueva Zelanda y los USA o, si se prefiere la facilidad de la brevedad de las siglas, ANZUS escuetamente. Lo lógico es redactar como lo hace VERDROSS: el «Tratado del Pacífico ... establece el Consejo ANZUS». Cf. VERDROSS, cit. ant., p. 528.

²⁹ Cons. EDMA: *La stratégie*, cit. ant., pp. 50-51.

Y puestos en esta evidencia, entramos en algunas vertientes de su problemática:

aa) El caso de Australia³⁰: la política exterior de la nueva Australia. Una serie de aspectos:

1.º Desilusión de Australia respecto de los USA y del Reino Unido a mediados de los sesenta:

— Por un lado, división de los australianos por la prosecución de la guerra del Vietnam por los Estados Unidos, y después, la ola de antiamericanismo.

— Por otro lado, la «retirada» del Reino Unido de Asia y la decisión del Gobierno británico de ingresar en el Mercado Común Europeo. Esto producía una reapreciación fundamental de la política exterior de Australia³¹, y—según advertía Mr. Hasluck, ministro de Asuntos Exteriores en 1967—no como una cuestión emocional o tendenciosa, sino como una cuestión práctica—«hard-headed practical»—en interés de Australia.

Ello se llevaba a cabo a través de un debate nacional—a veces muy fuerte: «un fenómeno relativamente nuevo en tiempo de paz en Australia»—, con publicación de «libros blancos» por el Gobierno, etc.

Y un perfil de esta problemática era la aprensión sobre la posición subordinada de Australia dentro de la «Alianza occidental».

Pues bien, en 1963, Mr. Whitlam—del Partido Laborista en la oposición—sostenía que estaba «surgiendo gradualmente una política exterior australiana», aunque «su talante y sus principios [estaban] todavía en proceso de definición»³².

2.º Ahora bien, la conciencia australiana de sus intereses nacionales no impedía reconocer el significado del ANZUS. «Continuaremos apoyando a los *Estados Unidos* y a sus aliados...», decía Mr. Hasluck—el ministro de Asuntos Exteriores—en 1966, en una declaración ministerial.

Con una particularidad, destacada por el mentado D. E. Kennedy: la *continuidad* de la política exterior australiana³³, calificada—por el mismo Kennedy—de «*deliberada falta de innovación*»³⁴.

³⁰ La trayectoria de la política exterior australiana puede seguirse por medio de la importante revista *Current Notes on International Affairs*, Department of External Affairs, Canberra.

³¹ En esta temática, recuérdese la inercia de la importancia que para Australia tenía lo que sir Roberts Menzies llamó «*nuestros grandes y poderosos amigos*»: los Estados Unidos y la Gran Bretaña. Para otros aspectos, *vid.* nuestro trabajo «La proyección exterior de Australia», en *Cuadernos de Política Internacional*, Madrid, 28, 1956, pp. 175-188.

³² Y Mr. Whitlam recordaba que «Australia es un país remoto y una Potencia media...».

³³ Las líneas de división entre el Gobierno y la Oposición sobre el papel de Australia en la política internacional, pueden encontrarse en estudios como los de: sir GARFIELD BARWICK: *Australian Foreign Policy 1962*, Melbourne, The Australian Institute of Interna-

3.º Resumiendo, las citadas circunstancias son de un gran interés. A fin de cuentas no se olvide que —como consigna Colin Chapman—, hasta hace unos pocos años, Australia y Nueva Zelanda eran «*eunucos políticos*» con poco pensamiento político independiente o con ningún pensamiento de ese tipo, y que es en los últimos tiempos cuando «han alcanzado madurez política e intelectual y ahora hablan con mentes propias».

No obstante, téngase muy presente, en esta materia, que, como advierte Bruce Grant, «el concepto de una política exterior *nacionalista* es algo que un australiano no comprende de inmediato». Lógico si se tiene en cuenta que —según subraya el mismo autor— «la idea de nación no es fuerte» entre los australianos. Estos no tienen «un sentido de nación».

4.º Con todo, para el citado Chapman, el «nuevo nacionalismo» se traducía, a fines de 1972, en la elección de Gobiernos laboristas en Australia y Nueva Zelanda. En el caso concreto de Australia, en una política exterior *abierta*. Muestra de esto: el viaje del primer ministro Gough Whitlam por el SE. de Asia en 1974 (28 de enero-13 de febrero).

Pues bien, esta política independiente no impedía que Mr. Whitlam insistiese en que «el ANZUS [seguía] siendo *la piedra angular* de la defensa australiana». Lo cual no significaba que Australia tuviera que desempeñar el papel de peón de los USA.

bb) El caso de Nueva Zelanda.

1.º Por lo pronto, la realidad primera: «el ANZUS [significaba]

tional Affairs, Roy Milne Memorial Lecture (13th), 1962 (el autor, ministro de Asuntos Exteriores); E. G. WHITLAM: *Australian Foreign Policy 1963*, AIIA, Roy Milne Memorial Lecture (14th), 1963; PAUL HASLUCK: «Australia and Southeast Asia», en *Foreign Affairs*, octubre de 1964 (el autor, ministro de Asuntos Exteriores); SHANE PALTRIDGE: «Australia and the Defence of Southeast Asia», en *Foreign Affairs*, octubre de 1965; J. D. B. MILLER: «An Australian View», en *International Affairs*, Londres, abril de 1966 (este profesor, jefe del Departamento de Relaciones Internacionales de la Australian National University); ALAN WATT: *The Evolution of Australian Foreign Policy 1938-1965*, Cambridge University Press, 1967 (el autor, secretario de Asuntos Exteriores); D. E. KENNEDY: «Australia», en *The Role of Middle Powers in World Politics*, Bonn, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, diciembre de 1968, etc.

³⁴ Ahora bien; adviértase que este mismo autor se preguntaba —en 1968— cuáles iban a ser —después de la retirada británica de Asia— las «nuevas formas de *arrangements* de seguridad colectiva para Asia, dependiendo en primer lugar del potencial regional». Aparte de la «específica obligación de asumir algunas de las responsabilidades defensivas de Malaysia y Singapur». (Tema del que nos ocupamos más adelante. En todo caso, *vid. art. cit. ant.*, p. 88.) —Por supuesto, no hay que olvidar la contribución de Australia en los conflictos de Corea y Vietnam, y a la seguridad de Malaysia. Ahora bien: «de hecho, las contribuciones australianas [a este respecto] nunca han sido elevadas y no se ha intentado seriamente distinguir que uno de los fines principales que las [apoyaban] ha sido *el deseo de cimentar la alianza americana*. La línea de defensa australiana, si es que la hay fuera del país, *está en Washington*, no en Saigón». *Vid. DAVID VITAL: La desigualdad de los Estados*, Madrid, IEP, 1976, p. 100.

la continua aprensión de Nueva Zelanda sobre el Japón» (B. K. Gordon).

2.º El hecho máximo: «desde el punto de vista de Nueva Zelanda, tanto el ANZUS como la SEATO... son resultados directos» de la búsqueda neozelandesa de seguridad ante la amenaza de la guerra y la realidad de la guerra (B. K. Gordon).

3.º Otra vertiente importante: el hecho de que el papel de Nueva Zelanda —poca población, pocas Fuerzas armadas, etc.— en la región es muy diferente del de Australia: menos preocupada por el Asia del Sur que Australia, aunque Wellington negaría esto (C. Chapman), etc. A este respecto, no hay sino pensar en lo que supone la pertenencia de Nueva Zelanda —por supuesto, con Australia— al sistema internacional de las llamadas *democracias desarrolladas*³⁵ (miembro de la OCDE, etc.). O en la circunstancia de la visita del primer ministro W. E. Rowling a las capitales de la CEE en febrero de 1975.

Pero a fin de matizar el significado de esas singularidades, no estará de más pensar, por otra parte, en el interés de Nueva Zelanda por la seguridad de Malaysia (presencia en el ANZUK³⁶) y por la dinámica indochina (por ejemplo, reconocimiento del nuevo régimen de Camboya, en abril de 1975, etc.).

¿) El hundimiento del edificio defensivo de la SEATO, cuya «pared maestra» eran los Estados Unidos.

aa) Dos facetas principales en este plano³⁷:

1.ª Quedar Australia y Nueva Zelanda en *situación incómoda y peligrosa* (singularmente, Australia).

2.ª Correr el riesgo Australia de quedarse un poco como *un eslabón suelto* de la cadena de una defensa de Occidente cuyo principal campo de batalla ha estado muy lejos de Occidente.

bb) La reacción a esa nueva situación. Aquí, un par de hechos muy significativos:

1.º El cambio de Gobierno en Australia —un Gobierno Liberales-«National Country Party»— el 12 de noviembre de 1975. Con ello:

— La decisión anunciada por el primer ministro Fraser, el 3 de junio de 1976, de autorizar a los navíos de los USA de propulsión

³⁵ Cf. J. ROBERT HUNTLEY: «The Global Significance of the Evolving Atlantic-Pacific System», en *NATO Review*, Bruselas, diciembre de 1977, pp. 14-18. —En todo caso, para un enfoque en esta REVISTA del discurrir político-económico neozelandés, *vid.* nuestro trabajo «Nueva Zelanda a los 75 años del viaje del *Dunedin*: balance de fuerzas», *Cuadernos de Política Internacional*, 32, 1957, pp. 45-64.

³⁶ Punto que es estudiado más adelante.

³⁷ *Vid.* LIUDBRANDO, *Revista de Política Internacional*, Madrid, 117, 1971, pp. 160-161.

nuclear a hacer escalas en los puertos australianos. Decisión justificada por la necesidad para su país de ser «un partenaire à part entière» de los Estados Unidos en el ANZUS.

Y recordemos que la prohibición establecida para los barcos estadounidenses de propulsión nuclear de entrar en los puertos australianos había sido impuesta por el precedente Gobierno de Camberra, dirigido por Whitlam³⁸.

— La declaración del ministro de Defensa de Australia —Killin— el 30 de junio de 1976 de que, a petición del Gobierno de Washington, Australia iba a cooperar con los Estados Unidos en la vigilancia de las actividades de la URSS en el Océano Indico, estimadas como preocupantes. Etc.

2.º La continuación del *valor* del ANZUS y del interés por él. Panorama que cabe percibir a través de signos como los siguientes:

— La circunstancia de que, ya a principios de la década actual, Eugene B. Mihaly sostenía que sólo «*la punta sur*» de la llamada «*murala del Pacífico*» —punta constituida por Australia y Nueva Zelanda— «*es sólida*» (bases australianas «a salvo», etc.).

— La circunstancia de que el Consejo del ANZUS continúe funcionando. Aunque a veces se produzcan situaciones como ésta: el comunicado publicado al término de los trabajos de la sesión ministerial de 1977 (Wellington, 27-28 de junio) instaba a la conclusión de un tratado *de conjunto* sobre la prohibición de las armas nucleares e invitaba a *todos los países* a firmar el Tratado de no proliferación...

— La circunstancia del interés de los USA. Resumiendo, los Estados Unidos no abandonan el área. En este extremo es de observar cómo, por ejemplo, bien recientemente —en noviembre de 1978—, B. Zupan advertía que Washington, a fin de cubrir «su ausencia político-militar en Indochina» y «la retirada británica del Lejano Oriente», «*reanima sus actividades en la región del ANZUS con el deseo de frenar la expansión de las fuerzas progresistas y de la política de no-alineamiento en el SE. de Asia*».

Y en esta ruta son de resaltar detalles como los recogidos a continuación. En primer lugar tenemos que en la decisión de los USA de reducir el volumen de sus ventas de armas, se excluyen las ventas a los países miembros de la OTAN, al Japón, a Australia y a Nueva Zelanda³⁹. En segundo lugar, la gira del vicepresidente W. Mondale en 1978 por los países del SE. de Asia (Tailandia, Filipinas, Indonesia)

³⁸ Vid. RGDIP, 1977, 1, p. 249.

³⁹ Cf. ONU, *Chronique*, julio de 1978, p. 57.

y del Océano Pacífico. Pues bien, en esa gira se incluían conversaciones con los Gobiernos de Australia y Nueva Zelanda, tratando con sus anfitriones los aspectos económicos y militares de sus relaciones ⁴⁰.

b) La OTASE ⁴¹.

Organización creada por el Tratado de defensa colectiva para el Asia del Sudeste (Pacto del SE. asiático), firmado en Manila (Tratado de Manila, Pacto de Manila) el 8 de septiembre de 1954 ⁴², por ocho Estados: Australia, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Nueva Zelanda, Pakistán, Reino Unido y Tailandia ⁴³. Birmania, Ceilán, India e Indonesia declinaban el ofrecimiento de participar en las negociaciones de Manila. En vigor, el 19 de febrero de 1955 ⁴⁴.

⁴⁰ Cons. D. PODUNAJEC: «La política asiática de Carter», en *Política internacional*, Belgrado, 5 de septiembre de 1978, pp. 25-27.

⁴¹ Sobre la OTASE en general, *vid.* estudios como los de lord BIRDWOOD: «The Defence of South East Asia», en *International Affairs*, Londres, enero de 1955, pp. 17-25; VÍCTOR PURCELL: «Indo-China and the Prospect in South East Asia», en *The Year Book of World Affairs*, 1955, pp. 126-148; RIIA: *Collective Defence in South East Asia. The Manila Treaty and its Implications*, A Report by a Chatham House Study Group, Londres, 1956, XIV más 197 páginas; JACQUES VERNANT: «Les Pactes régionaux de sécurité du monde libre», en *Revue de Défense Nationale*, París, enero de 1957, pp. 123-130; P. GERBERT: *Les organisations internationales*, París, 1958, pp. 121-122; ROGER LÉVY: «L'OTASE: est-ce un chiffon de papier?», en *Revue de Défense Nationale*, agosto-septiembre 1958, pp. 1363-1377; CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE: *Japan and the United Nations*, Nueva York, 1958, páginas 221-222; CHARLES DE VISSCHER: *Teorías y realidades en Derecho Internacional Público*, Barcelona, 1962, p. 329; DUROSELLE y MEYRIAT, directores: *Les nouveaux États dans les relations internationales*, París, 1962, p. 43; G. MODELSKI, ed.: *SEATO Six Studies*, Cambridge, 1962; B. BOUTROS-GHALI: *Contribution à une théorie générale des alliances*, cit. ant., pp. 31, 38, 47, 49, 54, 458, 63, 67-68, 71, 77, 82, 94, 98, 108, 111; ROGER LÉVY: *La révolte de l'Asie*, París, 1965, pp. 118-120; LYON: «SEATO in perspective», en *The Year Book of World Affairs*, 1965, pp. 113-136; UAI: *Yearbook of International Organizations*, 1964-1965, 10.ª ed., Bruselas, pp. 288-289; ANDRÉ FONTAINE: *Histoire de la guerre froide*, II, París, 1967, pp. 126-127; LYNN MILLER: «The Prospects for Regional Order through Regional Security», en FALK & BLACK, eds.: *The Future of the International Legal Order*, vol. I, Princeton, 1969, pp. 556 y ss.; JEAN DELIVANIS: *La légitime défense en Droit International Public Moderne*, París, 1971, p. 168; K. VASAK, cit. ant., pp. 614-615; BRUCE GRANT, cit. ant., pp. 40-52; HENRY A. KISSINGER: *Política exterior americana*, Barcelona, 1974, pp. 73-74; CHARLES ROUSSEAU: *Droit International Public*, tomo II, París, 1974, pp. 678-679; M. SEARA VÁZQUEZ, cit. ant., pp. 630-643; EDMA: *La stratégie*, cit. ant., pp. 186-187; USHA MAHAJANI: «Sino-American Rapprochement and the New Configurations in Southeast Asia», en *The Year Book of World Affairs*, 1975, pp. 106-120; CHARLES L. ROBERTSON: *International Politics since World War II: A Short History*, Londres, 2.ª ed., 1975, pp. 147, 268, 385, etc. —Para el texto completo del Tratado, Declaración y Protocolo, *vid.* F. BERBER: *Völkerrecht Dokumentensammlung*, I, Munich y Berlín, 1967, pp. 797 y ss. Asimismo, los mismos textos y el de la Carta del Pacífico, en COLLIARD-MANIN, cit. ant., pp. 1123-1126.

⁴² Adviértase que BOUTROS-GHALI, COLLIARD-MANIN, DELIVANIS, ROUSSEAU, THANASSECO, etc., dan como fecha del Tratado de Manila el 2 de septiembre de 1954, frente a BOWETT, COLLIARD (en *Institutions des relations internationales*), A. FONTAINE, ISOART, SEARA VÁZQUEZ, SERENI, SKUBISZEWSKI, VASAK, VERDROSS, etc., que dan el 8 de septiembre.

⁴³ No nos explicamos —en una línea de precisión— la utilización de la expresión «Tratado de la SEATO» que hace, por ejemplo, Ch. DE VISSCHER (cit. ant., p. 329), o «el Pacto de la OTASE» (*id.* EDMA: *La stratégie*, cit. ant., p. 51). Se trata de la clásica cuestión de *Tratado y Organización que sale del Tratado*.

⁴⁴ Fechas de ratificación, en BERBER, cit. ant., p. 797.

Facetas del tema:

i) Plano jurídico. El complejo de documentos de Manila:

α) El citado Pacto de Manila, basado en el artículo 51 de la Carta de la ONU—legítima defensa colectiva— (De Bowett a Vasak). A este respecto, el citado Bowett dice que las funciones de la OTASE «necesitan pocos comentarios detallados». Aunque ante esta postura cabe recordar una aseveración de J. Delivanis: acuerdo de defensa colectiva *en el que participa uno de los Supergrandes*. Lo que exige precisiones, que hacemos más adelante.

β) Una Declaración de los Estados Unidos que aporta «una restricción *suplementaria*» (Roger Lévy) al artículo 4.º del Tratado de Manila. (Punto que tocamos en párrafos subsiguientes).

γ) Un Protocolo anexo, de las Partes del Tratado, sobre Camboya, Laos y el «territorio libre colocado bajo la jurisdicción del Estado del Vietnam». (Tema que abordamos más adelante.)

δ) Una Carta del Pacífico, firmada por los signatarios del Pacto de Manila, con el deseo de «crear una sólida base de acción común para mantener la paz y la seguridad en Asia del SE. y en el Pacífico del SO.», y en el convencimiento de que una acción común a ese respecto debe inspirarse, «para ser digna y eficaz», en los principios más elevados de justicia y de libertad, declarándose unos principios que van desde el de «la igualdad de derechos de los pueblos» hasta el de la cooperación «en los terrenos económico, social y cultural para promover un mejor nivel de vida, progresos económicos y el bienestar social» en la región de Asia del SE.

En suma, declaración común *de intenciones*. Texto «moral», «vago», «insípido» (R. Lévy).

ii) Plano político.

α) Explicación de la creación de la OTASE: la situación de Asia después de los Acuerdos de Ginebra de 1954, que ponían fin a la primera guerra de Indochina y, sobre todo, consagraban el avance comunista en Asia (Vasak). Lo expresa claramente un pensamiento del mentado R. Lévy: el Tratado del SE. de Asia es la reacción a la «derrota diplomática» que para el Occidente representaba la Conferencia de Ginebra de 1954.

Y precisando más, tenemos que, como ha advertido Ch. A. Fisher, la iniciativa del Tratado del SE. de Asia corresponde a los *Estados Unidos* «como un medio de *estabilizar la situación*» creada en 1954 en Indochina. Siguiendo en esta línea, nótese que C. A. Colliard atribuye la idea del Pacto de Manila a «*la diplomacia del Departamento de*

Estado» después de la Conferencia y los Acuerdos de Ginebra de 1965 sobre Indochina.

Y, concretamente, la responsabilidad corresponde al secretario de Estado estadounidense, J. Foster Dulles. En este sentido, es de citar el nítido aserto de Víctor Purcell: para «restaurar» el «prestigio perdido» en la Conferencia de Ginebra, Foster Dulles llegaba a «la feliz conclusión de un Pacto de seguridad para el SE. de Asia sobre las líneas de la OTAN». Con la particularidad de que la idea de una acción conjunta de la Comunidad de los países libres ante la amenaza comunista en el SE. de Asia había sido expuesta por J. F. Dulles en Nueva York el 29 de marzo de 1954.

β) Enderezamiento de una situación, pues. Ahora bien, con un objetivo lógico: frenar el avance comunista en Asia. Como subraya Vasak, la OTASE constituye la manifestación de la voluntad occidental —y, sobre todo, de los USA, con J. Foster Dulles— de contener la penetración *comunista* en Asia del SE. O como argumenta Charles L. Robertson, una vez abandonado el Vietnam por Francia, la presencia de la R. P. Ch. en el Norte hacía que los USA decidieran impedir lo que temían: una conquista, «bajo la dirección del bloque comunista», de todo el SE. de Asia. O como escribía el subsecretario de Estado George Ball, en 1964, en el *Department of State Bulletin*, los Estados Unidos «sentían la necesidad de extender su escudo protector militar a ... grandes áreas del mundo, dejadas indefensas por la desaparición del poder colonial».

Ahora bien, situados en esta dialéctica, conviene hacer distinguos:

aa) Una posición doctrinal contempla la OTASE como *una Alianza occidental en Asia*. Así opina B. Boutros-Ghali.

Dentro de esta postura hay una subespecie: ver la OTASE como *intento de solidificar las esferas de influencia de las Potencias occidentales*. Es el criterio de Lynn Miller⁴⁵. C. L. Sulzberger valoraba —en el *New York Times* el 3 de junio de 1964— la OTASE como una extensión de la influencia y la protección de las Potencias occidentales en el SE. de Asia. Y, en esta perspectiva, cabe recoger asimismo la estimación de P. Gerbet: la OTASE es uno de los «Pactos que permiten a los occidentales mantener bases y luchar contra la influencia comunista».

Parejamente, de este cuadro, resulta interesante recordar una variante, representada por la valoración de Isoart: consideración de la

⁴⁵ Ahora bien; a juicio de la misma especialista, hubiera sido posible hacer de las organizaciones tipo SEATO «instrumentos para el arreglo de los problemas regionales». Vid. LYNN MILLER, cit. ant., p. 575.

OTASE como una urdimbre encaminada a «permitir el control por los Estados Unidos y sus aliados de la evolución política interior del Asia del SE. por [medio del] establecimiento de un mecanismo de intervención militar»⁴⁶.

bb) Otra actitud doctrinal plantea—desde la óptica del Occidente—el significado de la OTASE como *elemento del «perímetro defensivo» del llamado mundo libre*, cubriendo del Atlántico al Pacífico. Es el juicio de D. W. Bowett. Para P. F. Gonidec, la OTASE forma parte—con el ANZUS y la Cen.T.O.—del *cordón sanitario*—«un verdadero cordón sanitario»—que «la obsesión de una expansión soviética, el miedo al comunismo, llevaban a los Estados occidentales, y principalmente a los Estados Unidos de América», a montar «alrededor del mundo socialista» bajo la forma de organizaciones regionales de carácter militar.

Matizando más, tenemos que, a entender de Jacques Vernant, la OTASE es una parte de los compromisos de los Estados Unidos «en el cuadro de su *política planetaria*». En este contexto podemos situar el planteamiento de E. J. Osmańczyk: la OTASE es un elemento de la «cadena de organizaciones militares estadounidenses creada después de la II Guerra Mundial. Asimismo nos encontramos con que, para Mariñas Otero, la SEATO constituye «el eslabón en el Extremo Oriente del sistema de alianzas militares periféricas a los países comunistas establecido por los Estados Unidos en la posguerra»⁴⁷.

Otro aspecto de esta Organización es su objetivo anticomunista. Pues bien, tal finalidad ha sido resaltada por Alexis Johnson, quien, estudiando las organizaciones de «seguridad mutua»—como la OTASE y la OTAN—, sostiene que cada una de ellas iba «dirigida a hacer frente a diferentes aspectos de la agresión comunista» y a servir en zonas muy diferentes⁴⁸. También, según Joseph S. Nye, la SEATO es parte del «círculo» promovido por John Foster Dulles «alrededor de 'los comunistas'».

Y típica es la valoración del citado C. L. Sulzberger. En un artículo publicado en el *New York Times* el 3 de junio de 1964, insertaba la OTASE en «la fase de la *Pactomanía*» de la política exterior de los USA, y en la cual Washington creía que las «organizaciones como la SEATO» «eran realidades, pero no lo eran».

⁴⁶ Aunque ese objetivo no se alcanzaba: la OTASE no ha impedido que la guerra, procedente del Vietnam, se extendiese al conjunto de Indochina. Cf. ISOART, cit. ant., p. 78.

⁴⁷ Cons. LUIS MARIÑAS OTERO: «Maphilindo», en *Revista de Política Internacional*, Madrid, 123, pp. 155 y ss. (para la cita, p. 155).

⁴⁸ Cf. ALEXIS JOHNSON: «Thai-United States Cooperation», en *The Department of State Bulletin*, 20 de junio de 1960, p. 1004.

Otra vertiente de esta temática se percibe en la siguiente idea de Mario Amadeo: la OTASE—como el ANZUS y la Cen.T.O.—forma parte de «la llamada *estrategia de contención*», que inspiró a los Estados Unidos durante un largo período de la guerra fría. En esta dirección, para el profesor Miaja de la Muela se trata de una organización producto de «la política *reactiva* de los Estados Unidos frente a la expansión comunista».

En fin, aún se dan criterios más particulares. Por ejemplo, Roger Lévy sustenta—en *La révolte de l'Asie*—la siguiente tesis: la OTASE, creada tras Dien Bien Phu y los Acuerdos de Ginebra sobre Indochina, «por la voluntad de los Estados Unidos..., era *una respuesta a la amenaza china*». Asimismo, en una obra del «Centre d'Étude des relations internacionales», de Francia—sobre los nuevos Estados en las relaciones internacionales, publicada en 1962—, se afirma lo siguiente: «Son los americanos los que han tejido *alrededor de China* esa 'odiosa red' de Pactos y organismos militares llamados Cen. T. O., OTASE, ANZUS», etc.⁴⁹.

cc) Otro punto de vista: el de los adversarios políticos de la OTASE.

Por ejemplo, un comunicado oficial del Gobierno de Ceilán de 12 de agosto de 1954, decía que «la SEATO no [podía] ser la maquinaria más apropiada» para el mantenimiento de la paz en Asia.

El 28 de agosto de ese mismo año, el primer ministro de la India, J. Nehru, hablando en el Consejo de Estado, declaraba que los proyectos de organización defensiva en el SE. de Asia hacían «surgir otra vez miedo y sospechas», después de la gran sensación de alivio producida por la Conferencia de Ginebra sobre Indochina. Y a este respecto, ha de recordarse—aunque sea de pasada—la oposición de Nehru a Pactos y Alianzas en tanto que Pactos y Alianzas organizados *contra* alguien o algo⁵⁰. Concretamente, para Nehru, el establecimiento de tales Pactos y Alianzas creaba frecuentemente hostiles divisiones entre Estados vecinos. La mera incorporación de un Estado a una Alianza causa con frecuencia, entre los Estados vecinos, la sospecha de que puede estar dirigida contra ellos. Y Nehru situaba en esta línea a la OTASE (y al Pacto de Bagdad). Ahora bien, obsérvese que dicha oposición se refería sólo a las organizaciones basadas en presupuestos

⁴⁹ Más, en la zona Asia-Pacífico, según es sabido, toda una serie de tratados: Tratado de defensa mutua entre los Estados Unidos y las Filipinas, 30 de agosto de 1951; Tratado de seguridad entre los USA y el Japón, 8 de septiembre de 1951 (Tratado Yoshida-Acheson); Pacto de defensa mutua entre los Estados Unidos y Formosa, 2 de diciembre de 1954.

⁵⁰ Vid. WILLARD RANGE: *Jawaharlal Nehru's World View. A Theory of International Relations*, University of Georgia Press, 1961, pp. 99-101, etc.

de hostilidad. Y así resultaban deseables las organizaciones regionales encaminadas a la promoción de la cooperación.

Parejamente, la SEATO resultaba inaceptable para Indonesia y para Birmania—metidas ambas en una decidida política de no alineamiento—, debido a su orientación pro USA.

Asimismo tenemos el ejemplo de la URSS y de la R. P. Ch.

Desde la óptica de la Unión Soviética, han de recordarse: 1.º En el plano gubernamental, la declaración del Ministerio de Asuntos Exteriores de la URSS de 15 de septiembre de 1954, donde se establecía la naturaleza de la OTASE. 2.º En el plano doctrinal, tesis como las expresadas en un libro *standard* de Derecho Internacional Público, el de Korovin y otros autores⁵¹. En primer lugar, para esta obra «los inspiradores de la SEATO» fueron «los imperialistas norteamericanos». En segundo lugar, en dicho volumen se lee: «En realidad se trata de un bloque de Potencias colonialistas (los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia), con la participación de Australia y Nueva Zelanda. Los únicos países asiáticos adheridos fueron Pakistán, Filipinas y Tailandia.» Finalmente, esta obra enjuicia la OTASE como «agrupación militar restringida», dirigida «contra el movimiento revolucionario y de liberación nacional de los pueblos de Asia».

En suma, para el Gobierno de Moscú, la OTASE era una parte del complejo agresivo de Acuerdos rodeando a la Unión Soviética (Bowett).

En la óptica china⁵², «el imperialismo americano» era el organizador del «bloque agresivo de Asia del SE». Y en la perspectiva del Gobierno de Pekín, la SEATO aparecía como una organización *agresiva*: sirviendo a la «política de guerra y agresión de los Estados Unidos» (como la OTAN, la Organización del Pacto de Bagdad y la OEA). En fin, el Tratado del SE. de Asia—igual que la OTAN y la Cen.T.O.—viola la Carta de las Naciones Unidas y, en consecuencia, es nulo.

También pueden recogerse las posturas de la agencia soviética Tass y de la Agencia de Noticias de la China Popular. Dichas agencias contemplaban la OTASE como instrumento de injerencia en los asuntos internos, instrumento de elaboración de planes estratégicos agresivos, instrumento de violación de los Acuerdos de Ginebra de 1954, instrumento de militarización de los países asiáticos miembros de la SEATO, etc.

dd) Otro punto de vista: el de los liberales (por ejemplo, de los USA). Así, la postura del profesor Braibanti: «La OTASE es una

⁵¹ Cf. Y. A. KOROVIN y otros: *Derecho Internacional Público*, Méjico, 1963, p. 370.

⁵² Cf. JEROME ALAN COHEN y HUNGDAH CHIU: *People's China and International Law*, Princeton University Press, 1974, vol. II, p. 1488, vol. I, pp. 98 y 95, y vol II, p. 1240.

organización *ineficaz*. Su valor de 'escudo' es dudoso. Las perspectivas de cooperación económica, escasas.» Aunque esta crítica sólo fuera aceptada por una minoría. No obstante, obsérvese que lord Birdwood hablaba de la SEATO como de una «quimera».

En esta dirección puede registrarse la corriente que, ante la tendencia de no alineamiento de los nuevos Estados, configuraba la OTASE como una organización *anacrónica*, en tanto que urdimbre estructurada a base de unos pocos Estados asiáticos y las Potencias occidentales (Lynn Miller).

En este sentido y, finalmente, se debe tener presente que, según afirma V. Purcell, el Tratado de Manila «no pareció agradar a nadie» en el mundo asiático.

iii) Las ambigüedades de la Organización.

a) Ambigüedad máxima: la derivada de ser una organización asiática con una mayoría de miembros occidentales. Tema que desgranamos en una serie de puntos:

aa) Primeramente, caer en la cuenta de que la geografía—el SE. asiático—no juega en el Tratado de Manila más que un papel aparente. Es la insuficiencia *congénita* de que habla R. Lévy: «Los Estados miembros no representan el Asia del Sudeste.»

Y, en este extremo, son reveladoras las apreciaciones contenidas en un informe de un grupo de estudio establecido por la Sociedad Japonesa de Derecho Internacional—sobre el Japón y las Naciones Unidas, aparecido en 1958—. Partiendo de la idea de que ni el Gobierno nipón ni la opinión pública japonesa eran favorables a unirse a la SEATO en ese tiempo⁵³, exponía los siguientes defectos de la Organización: 1.º Sólo eran miembros del Tratado del SE. de Asia tres Estados del SE. de Asia. Para ser una «organización *real* de seguridad regional para el SE. de Asia», debían estar incluidos *todos los Estados de la región*. Pues bien, a juicio del mentado grupo de estudio, este hecho constituía «un defecto fundamental» de la SEATO. 2.º Las Potencias occidentales eran «*dominantes*» en la OTASE. 3.º Los miembros asiáticos de la Organización eran «*todos Potencias pequeñas*», mientras tres de las Potencias occidentales miembros eran «*grandes Potencias*». 4.º Conclusión: «los Estados occidentales no sólo [estaban] en mayoría, sino que su influencia en la Organización [era] abrumadora». Este puede ser considerado *el gran defecto* de la SEATO, ya que si había de ser una Organización regional de seguridad para el SE. de Asia, los países de la región debían ser sus partes principales.

⁵³ Ahora bien; eso no impide que el ministro japonés del Exterior, Okazaki, dijera que el Tratado tendría el «apoyo moral» del Japón. Vid. V. PURCELL, cit. ant., p. 145.

R. Lévy, que se trata de una *ambigüedad «querida»*. La única frontera especificada es el límite septentrional trazado por los 21° 30' de latitud norte.

β) La designada por el Protocolo. Por él, los Estados signatarios han incluido en la zona de «protección» de la Organización a los Estados de Camboya y de Laos, y al «territorio libre colocado bajo la jurisdicción del Estado del Vietnam» —no miembros de la Organización—. Aunque Camboya y Laos renunciaban ulteriormente a tal garantía.

ν) Principales obligaciones de las Partes.

α) Punto previo. Distinción entre «la agresión armada en la zona del Tratado (art. 4, 1.º) y las amenazas a «la inviolabilidad o a la integridad del territorio, a la soberanía o a la independencia política de todo Estado o territorio» cubierto por la Alianza (vid. art. 4, 2.º),

Precisemos:

aa) En caso de agresión armada en la zona del Tratado contra una de las Partes, o contra todo Estado o territorio designado por las Partes por acuerdo unánime, reconocimiento de que ello compromete «su propia paz y su propia seguridad» (cf. art. 4, 1.º).

Ahora bien, problemas al respecto:

1.º Problema de la *debilidad de la obligación*: los Estados miembros se comprometen a «actuar con vistas a hacer frente al peligro común conforme a sus reglas constitucionales» (vid. art. 4, 1.º).

Un detalle interesante en esta cuestión: a entender de André Fontaine, tal texto, que era «vivamente denunciado en su época por la propaganda comunista, parecía tan *inofensivo* a Mendès-France, que no consideró necesario «solicitar el acuerdo del Parlamento».

2.º El problema, ya planteado líneas arriba, del *carácter de la agresión*. Como ya hemos consignado, por la mentada Declaración estadounidense, los USA creían deber añadir que su reconocimiento de los efectos de una agresión y de un ataque armado no se aplicaban más que a una *agresión comunista*.

3.º Problema del *acuerdo para actuar*: ¿previo acuerdo unánime? La interpretación dada por la Declaración conjunta Thanat Khuman-Dean Rusk, de 6 de marzo de 1962, respondía con la negativa: la obligación es tanto individual como colectiva.

bb) En caso de *amenazas* a la inviolabilidad o a la integridad del territorio de los Estados miembros, a la soberanía o a la independencia política, sólo hay obligación de *consultas inmediatas*, a petición de una de las Partes, a fin de convenir las medidas a tomar (cf. artículo 4, 2.º).

bb) Asimismo no olvidar que la Organización es asiática por «la competencia territorial que se atribuye». El toque *asiático* de la Organización lo daba, más que la calidad de sus miembros, su «esfera de operación» (Bowett).

cc) Paralelamente, tener presente el hecho de que la OTASE se constituía «por la iniciativa de Potencias exteriores al Continente». De ahí que Isoart haya llamado al regionalismo representado por la SEATO «*regionalismo de importación*».

En resumen, según indica el mentado Isoart, la OTASE es, en realidad, «la expresión de una *solidaridad política*» de ciertos Estados frente a otros.

Parámetro político que explica.

1.º La *extensión* de la zona geográfica cubierta por el Tratado: ésta no sólo comprende los territorios de los Estados miembros, sino también Camboya, Laos y Vietnam del Sur. (Extremo que se detalla en el apartado *iv*.)

2.º La Declaración de los USA anexa al Tratado: los Estados Unidos declaraban que su reconocimiento de los efectos de una agresión y de un ataque armados no se aplicaban más que a una *agresión comunista*, aunque confirmaban que, «en el caso de una agresión o ataque armado de otra naturaleza», participarían en las consultas (previstas en el artículo 4, 2.º, según se consigna en párrafos posteriores).

β) Otra ambigüedad: la derivada de las «*diferentes razones*» que llevaban a los Estados miembros a la OTASE en este camino, resulta interesante subrayar cómo, para especialistas tan notorios como Padelford, Lincoln y Olvey, la SEATO constituye un «excelente ejemplo de los problemas con que se enfrenta una organización internacional de objeto limitado cuando los Estados miembros se incorporan a ella por *diferentes razones*». De ahí que estos mismos autores la califiquen de «*disparate*» Alianza.

Acabamos de aludir a la zona cubierta por el Tratado. Pues bien, entremos en algunos pormenores de este asunto.

iv) Area del Tratado.

a) La designada en el artículo 8.º: «el conjunto de la región del Asia del SE., comprendidos todos los territorios de las Partes asiáticas, así como en conjunto de la región del Pacífico del SO., con exclusión de la región del Pacífico situada al norte del 21° 30' de latitud norte».

Resumiendo, la zona cubierta por el Tratado es la zona general de Asia del SE., comprendiendo todos los territorios de sus partes asiáticas y la zona general del Pacífico Suroeste. Pues bien, diremos, con

cc) Una salvaguardia: toda acción sobre el territorio de un Estado designado por acuerdo unánime o sobre un territorio designado en las mismas condiciones, no será emprendida más que a invitación o con el consentimiento del Gobierno interesado (*vid.* art. 4, 3.º).

Aquí es de subrayar la insistencia del Gobierno del Reino Unido en la adopción de dicha cláusula, preocupado por neutralizar las acusaciones de la India sobre el carácter neocolonialista de la Alianza (B. Boutros-Ghali).

β) El problema de *la subversión*: obligación de mantenimiento y aumento de la capacidad individual y colectiva de cada uno de los Estados miembros para «resistir a un ataque armado e impedir y combatir *todas las actividades subversivas dirigidas desde el exterior* contra su integridad territorial y su estabilidad política» (cf. art. 2.º). Lo que el secretario de Estado Dulles llamó *la «agresión indirecta»*.

Facetas de la cuestión:

aa) Como bien señala el citado R. Lévy, la toma de posesión contra la subversión es «*el carácter distintivo* de la OTASE», «*el rasgo distintivo*» del Tratado. Aún más: como indica el mismo Lévy, la subversión es «*la innovación*» del Pacto de Manila.

Ahora bien, innovación que se corresponde con *una manifiesta preocupación* de la Organización. Así, tenemos que la primera sesión del Consejo de la SEATO, celebrada en Bangkok en 23-25 de febrero de 1955, se ocupaba de la cuestión, examinando «casos precisos y concretos de tentativas de subversión contra las instituciones libres y los Gobiernos de la zona del Tratado efectuadas por *elementos dirigidos desde el exterior*». El Consejo contemplaba estas actividades «con una viva inquietud» y decidía: 1.º «Ayudar a los pueblos de la región a contrarrestarlas», poniéndose de acuerdo sobre «la necesidad de una cooperación entre los Gobiernos miembros para ayudarse mutuamente a combatir los manejos subversivos del comunismo internacional». 2.º «Organizar consultas continuas, prever una asistencia mutua y actuar de forma que cada Gobierno miembro pueda beneficiarse de la experiencia de los otros para hacer frente a este peligro»⁵⁴.

bb) Ahora bien, ¿qué entender por subversión? El Tratado de Manila —nota el mentado R. Lévy— no fijaba las modalidades de la subversión. Por tanto, necesidad de algunas aclaraciones:

1.º Téngase en cuenta la petición del senador estadounidense Watkins para que la Administración americana estableciera «los criterios

⁵⁴ *Vid.* Comunicado final de 25 de febrero de 1955, en *Nouvelles de l'OTAN*, París, 3, 2, 1 de marzo de 1955.

positivos» que permitieran distinguir «*la subversión y la insurrección local*». Problema de establecimiento de «criterios positivos» que es, a entender del mismo Lévy, «*la cuadratura del círculo*».

2.º Asimismo piénsese, por ejemplo, en la posición de la agencia Tass: «lo que los Estados Unidos entienden por actividades subversivas es *el movimiento de liberación nacional* de los pueblos en los países del Asia del SE.».

3.º Resumiendo, cuéntese con la advertencia que, hace años, planteaba Carles de Visscher sobre «*los contradictorios aspectos de la lucha contra la subversión*», en el caso del Pacto del SE. asiático—así como en la OEA (Caracas, 1954) y en la América Central—, con la tendencia de los negociadores del Tratado de Manila a «aislar el mecanismo de dicho Tratado del de la Carta» de las Naciones Unidas.

4.º En todo caso, no se olvide la virtualidad de la Organización en este campo. En el Informe de 1958 (sobre 1957) se leía: «La OTASE se ha convertido en un baluarte que ha permitido trabajar en paz a los países que protege... [Por más que] la subversión comunista ha continuado en la zona cubierta por el Tratado.»

γ) Compromiso del reforzamiento de sus libres instituciones y a la cooperación en el desarrollo de medidas económicas destinadas a favorecer el progreso económico y el bienestar social, etc. (cf. art. 3.º).

δ Asimismo obligación del arreglo pacífico de las disputas internacionales (*vid.* art. 1.º).

NOTAS

