

*LA CONFERENCIA DE MANILA O LA JUNTA  
GENERAL DE LA S. E. A. T. O.*

En líneas generales, la Conferencia de la S. E. A. T. O., celebrada en Manila del 10 al 13 del pasado marzo, carece de relieve y valor propio en un panorama de abundantes reuniones internacionales más espectaculares que eficaces. Es más, casi hubiera pasado sin pena ni gloria, de no haber coincidido con los acontecimientos de Indonesia que atrajeron la atención mundial hacia una área donde esa organización se ha impuesto la tarea de levantar contra el Comunismo un muro de contención semejante al de la O. T. A. N. De ahí la conveniencia de considerar de más cerca las circunstancias de la cuarta Conferencia que celebra la S. E. A. T. O. desde su creación por el Tratado de Manila, de 8 de septiembre de 1954, y en la que están comprendidas ocho naciones, de las cuales sólo tres son geográficamente parte del Sudeste asiático amparado por dicho Tratado<sup>1</sup>.

La Conferencia de Manila, en que las diversas delegaciones estuvieron presididas por sus respectivos ministros de Asuntos Exteriores, tuvo su orden del día, como todas las conferencias. Preveía señaladamente el examen de los problemas relativos a la subversión comunista, los medios para combatirla, en particular en el terreno de la ofensiva económica desencadenada por la U. R. R. S., y, finalmente, el fortalecimiento de la cooperación militar antisoviética.

Como se echa de ver, el programa de tareas en común era coherente y revelador de una inquietud compartida por todos los miembros de la S. E. A. T. O. Por desgracia, si compartida significa etimológicamente repartir algo—en este caso la inquietud—, no significa de modo forzoso identidad de reacciones una vez efectuado el reparto, es decir, unificación de criterios respecto a las causas de inquietud y a la actitud a adoptar ante aquélla.

---

<sup>1</sup> Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Filipinas y Pakistán.

Así, la delegación norteamericana llevó a Manila su intención de considerar preferentemente todos los extremos de la penetración económica de la U. R. S. S. en el Sudeste asiático, notablemente acrecentada en estos últimos meses, pero sin el propósito de poner en marcha un plan de contraofensiva en el mismo terreno. Sobre todo proyecto de ayuda exterior, gravita para Washington el fantasma de una crisis en ciernes que ensombrece un horizonte ya nublado por las múltiples cargas que impone al país su misión de puntal financiero del bloque occidental y de diversos países subdesarrollados.

La postura británica ante esa Conferencia no se apartó fundamentalmente de la línea estadounidense, aun dejando traslucir cierto escepticismo un poco condescendiente en cuanto a la esperanza de arribar a conclusiones prácticas. Por lo demás, Selwyn Lloyd no ocultó que la Conferencia de Manila le deparaba una excelente oportunidad para entrevistarse con sus colegas Foster Dulles y Christian Pineau y tratar de la conferencia de alto nivel y de otros problemas más o menos relacionados con el Sudeste asiático.

Francia, por su parte, acentuó la nota de escepticismo frente a una reunión que tenía una especie de carácter rutinario—algo así como una Junta General de Sociedad Anónima—, reservando su optimismo a la creencia de que no había ningún problema urgente por resolver en ese sector del mundo. No obstante, la Conferencia brindaba a Pineau la ocasión de comunicar a sus colegas anglo-sajones la buena nueva del descubrimiento de un proyecto de Pacto del Mediterráneo realizado por M. Gaillard, entusiasmado de que se le hubiera ocurrido un sistema tan ingenioso que hasta daba la solución del problema argelino—nada menos—, de la explotación de las riquezas del Sahara y, de paso, de la Comunidad franco-magrebí.

Tan sólo los países del Sudeste asiático y sus aledaños—Australia y Nueva Zelanda—se tomaron en serio la reunión de Manila, por estimar que la situación en ese área exigía medidas de orden político, económico y militar que no se limitaran a los buenos propósitos habituales, que se pierden en las Comisiones y las subcomisiones como los ríos en el mar, el mar del olvido confundido con la resolución de los problemas.

Las premisas de la Conferencia no podían ser mas tranquilizadoras para los interesados en que se siga aplicando la terapéutica de los paños calientes. No obstante, la U. R. R. S. «se alarmó» y merced a esa oportuna alarma pudo lanzar a la rosa de los vientos sus críticas por el orden del día de la Conferencia, reiterando lo ya hecho en ocasión de la Conferencia de la O. T. A. N. del pasado diciembre, de Bagdad y Ankara. En los ambientes

políticos de Washington no causó sensación el griterío soviético, siendo calificado el comunicado de «maniobra de intimidación dirigida esta vez contra los miembros asiáticos de la organización defensiva del Sudeste asiático, señaladamente Pakistán, Tailandia y Filipinas». En efecto, el comunicado soviético contenía graves amenazas contra los Estados asiáticos que aceptarían la instalación de rampas de lanzamiento en su territorio, al mismo tiempo que sugería la creación de una zona desatomizada calcada del plan Rapacki para Europa. Washington advirtió sin demora que Moscú erraba el blanco. En efecto, la cuestión de las rampas de lanzamiento no había de ser debatida en Manila, sino supeditada a la conclusión de acuerdos bilaterales con los países interesados. A pesar de ella, la U. R. R. S. logró la finalidad perseguida, que era fortalecer su posición ante «todos los pueblos pacíficos», que no son sólo los comunistas, sino también los neutralistas más o menos «positivos».

En su comunicado, la U. R. R. S. se refirió igualmente a la auténtica meta buscada en la Conferencia de Manila, que era fundir en una sola «organización agresiva» la O. T. A. N., el Pacto de Bagdad y la S. E. A. T. O. Y efectivamente se habló en Manila de la conveniencia de estrechar los lazos entre la O. T. A. N. y la S. E. A. T. O., siendo esta la razón de la presencia en la reunión de Spaak, secretario general de la Organización Atlántica. Es decir, que los ojos soviéticos supieron ver en el bosque de las cuestiones a debatir el árbol que hubiera podido causarles alguna preocupación, de haberse cuidado los miembros de la S. E. A. T. O. de él, en vez de pasearse en grupos geográficos por los senderos del bosque en busca de una coincidencia en la encrucijada predilecta de los anglo-sajones y los franceses, que era la conferencia de alto nivel, el Pacto del Mediterráneo, los problemas norteafricanos y hasta el Sahara. Entretanto, el grupo genuinamente asiático e incluso el del Pacífico, se alarmaban al oír los ecos de la lucha entablada en Indonesia que planteaba un problema no exactamente previsto por el Tratado de Manila. Este se estableció pensando concretamente en Indochina, en Tailandia, etc., en función de las situaciones allí dadas en 1954, que eran de temor a una invasión comunista. Por ello no previó el caso de un gobierno constituido, pero procomunizado—el de Soekarno—que hubiera de enfrentarse con una rebelión no suscitada por la U. R. R. S. ni por China continental, sino que ha brotado en el suelo nacional por motivos anticomunistas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> En el artículo 2.º del Tratado de Manila está previsto que la organización ha de

Los sucesos de Indonesia, por tanto, no afectaban oficialmente el curso de la Conferencia, que no incluía en su orden del día ese caso práctico de susceptible aplicación de los principios de la organización. Es más, en los actos inaugurales se pronunciaron discursos sobre el tema «La S. E. A. T. O. es un pacto defensivo», lo cual se nos impone como un exponente de lo que podríamos llamar la filosofía de la Conferencia de Manila. En su alocución, Foster Dulles destacó los riesgos de la ofensiva económica de los países comunistas, pero sin sugerir que Estados Unidos estuvieran dispuestos a acudir en auxilio de las economías asiáticas en zozobra. Pineau invitó en términos generales a combatir en el terreno económico y social. Mr. Selwyn Lloyd, en sustancia, glosó la conveniencia de mantener los lazos de amistad entre los miembros de la organización y de cultivar la flema británica para poner trabas a las añagazas de los enemigos. Los representantes de los países asiáticos—señaladamente Filipinas, por boca de su ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Serrano—insistieron en la conveniencia de dotar a la S. E. A. T. O. de una armazón económica, no sólo bajo forma de ayuda exterior, sino también a través de medidas concretas, cuales la conclusión de acuerdos comerciales multilaterales a fin de incrementar los intercambios. Sin apartarse de esta preocupación de tipo económico, que por vías de consecuencia es social, Australia y Nueva Zelanda no perdieron de vista la dimensión militar de la S. E. A. T. O., a la que Spaak invitó a tener contactos con la O. T. A. N. en las cuestiones civiles, preparando así el acuerdo adoptado en sesión secreta respecto a un estrechamiento de los lazos entre las dos organizaciones, el desarrollo de las actividades culturales y un incremento de la ayuda económica prestada a los países del Sudeste asiático, que de momento parece ser más un deseo que un propósito<sup>3</sup>.

Pero en el mismo escenario de la Conferencia tenía lugar simultáneamente otra representación, en parte inspirada en problemas planteados en otro hemisferio. Con frecuencia, los protagonistas de esta última se mezclaban con los protagonistas de la representación oficial, siendo discretamente

---

“resistir cualquier ataque armado y combatir actos de subversión dirigidos desde el exterior contra la integridad territorial y la estabilidad política”.

<sup>3</sup> La ayuda americana ha ascendido a 500 millones de dólares durante los últimos cuatro años, cifra que los asistidos estiman muy insuficiente. De hecho, todo parece indicar que más que cuestión de cifras es cuestión de aplicación de la ayuda la que hace que ésta caiga como una gota de agua en el mar de las necesidades de esos países subdesarrollados. El caso del Sur Vietnam es muy aleccionador respecto a una tendencia a confundir un tanto país ayudado y mercado.

apartados antes de que su actuación pudiera complicar el desarrollo previsto de la cuarta Conferencia de la S. E. A. T. O. Nos referimos en primer término, a Indonesia, donde el desembarco en Sumatra de las tropas gubernamentales suscitó la fundada sospecha de que sólo una ayuda exterior, particularmente rápida e importante, había permitido a Soekarno hacer acopio de fuerzas en un tiempo mínimo para emprender la tarea de aplastar la rebelión, que tenía visos de dar al traste con un gobierno procomunista, lo cual hubiera sido un tanto a favor del bloque occidental. Este se vió desorientado por el giro imprevisto tomado por los acontecimientos de Indonesia, señaladamente Estados Unidos. Porque «ayuda exterior» era, en este caso, como en otros, por supuesto, claro sinónimo de China continental y U. R. S. S., si bien renunciar al eufemismo podía originar una gravísima crisis internacional cuyo alcance se impuso a los miembros de la S. E. A. T. O., organización destinada ciertamente a defender el Sudeste asiático, pero sin prever unas circunstancias tan complejas y ambiguas como las de Indonesia, que por remate no está incluida en el Pacto. Como contrapartida de la prudencia con que se observaban desde Manila las peripecias de la pugna entre gubernamentales y rebeldes, los países comunistas siguieron descaradamente el curso de la lucha que, por cierto, rebasaba el ámbito de la Conferencia de Manila para convertirse en piedra de toque de la capacidad de la S. E. A. T. O. para frenar la subversión comunista o su afianzamiento en uno de los diversos puntos vulnerables de una área incompletamente amparada por la organización<sup>4</sup>. Ello llevó Foster Dulles a tomarse el rábano por las hojas—al menos oficialmente—y declarar que los sucesos de Indonesia daban que pensar en nuevos proyectos agresivos del bloque soviético, aunque «los dirigentes soviéticos temen que la S. E. A. T. O. entorpezca sus proyectos», cuando la interpretación correcta de la situación es, en nuestra opinión, que el interés comunista por la cuestión de Indonesia estriba en una comprobación de las escasas posibilidades de la S. E. A. T. O. para poner trabas a la expansión del comunismo en las amplias zonas del Sudeste asiático que aquélla no cubre con su ala tütelar<sup>5</sup>.

Las declaraciones de Foster Dulles a raíz de la Conferencia no dejaban entrever para la S. E. A. T. O. grandes veleidades de echar su cuarto a espadas para inclinar en su favor el fiel de la balanza de Indonesia. Re-

---

<sup>4</sup> Vid. Carmen Martín de la Escalera, *La Conferencia de Bangkok, el neutralismo asiático y los países amparados*, "Política Internacional", núm. 21, enero-marzo 1955.

<sup>5</sup> Aparte Indonesia, son la India, Birmania y Ceilán.

fugiéndose en el Derecho internacional y sus reglas en materia de reconocimiento de la beligerancia, Foster Dulles señaló que los servicios del Departamento de Estado estaban examinando la posibilidad de reconocer a los rebeldes. Era dar tiempo a que se definiera la situación en Indonesia. Pero el tiempo no ha favorecido el deseo de que se pudiera al menos reconocer la beligerancia del movimiento antigubernamental, fórmula que hubiera permitido a la S. E. A. T. O. actuar más directamente al lado de una subversión que, paradójicamente, estaba en la línea de las finalidades que persigue aquélla.

Otros de los protagonistas que con mayor frecuencia entraron de rondón en el escenario de la Conferencia de Manila fueron la Conferencia de alto nivel y el Pacto del Mediterráneo. La primera cuestión fué objeto de diversas conversaciones privadas entre los tres occidentales y al margen de las reuniones de la S. E. A. T. O. Permitieron que Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia llegaran a un acuerdo para considerar la eventual celebración de esa conferencia de alto nivel, si bien se decidió someter al Consejo del Atlántico las conclusiones a que habían llegado las tres potencias en Manila. La posterior evolución zigzagueante de las negociaciones con vistas a la tan llevada y traída conferencia de alto nivel, ponen de manifiesto que los contactos tenidos en Manila permitieron un reajuste de las posiciones respectivas de los occidentales, lo cual ha de valorarse, en definitiva, como un resultado positivo, aunque sólo tangencialmente relacionado con el Sudeste asiático. Ciertamente es que los problemas de ese sector del mundo están estrechamente ligados al problema mundial de la inquietud expansiva de los soviéticos. Luego, si la conferencia de alto nivel consigue aquietarla, ese resultado redundaría en provecho de la paz y la seguridad de esa área. Ante la dificultad hallada por los estadistas para resolver problemas parciales, hay una tendencia a arremeter contra los problemas generales por estimar que, una vez resueltos éstos, los demás lo serán por añadidura. Pero esta postura equivale a evadirse de la realidad tangible y superable para proyectarse hacia un porvenir cuyas bienandanzas ignoramos.

A esta tendencia—acaso más inspirada por un optimismo bobalicón que por una auténtica esperanza—no escapó Francia que viene desaprendiendo las reglas elementales de su ponderado cartesianismo. Una de ellas aconseja dividir toda cuestión en tantas partes como preciso sea para lograr una clara comprensión de aquélla. Lejos de buscar la comprensión—que en política se asemeja a la solución—de cada uno de los problemas existentes en el Norte de Africa, Gaillard los aunó todos en un proyecto de Pacto del

Mediterráneo, invitando a las naciones ribereñas occidentales a neutralizarlos con su presencia para lograr al final, hábil prestidigitador, sacar de este Pacto la Federación o Comunidad Francia-Magreb. De ahí que reiteradamente el proyecto de pacto hiciera su aparición en la escena de Manila de mano de M. Pineau. Su presencia fué acogida con agrado por parte de Estados Unidos, que está en una incómoda postura entre su aliada y el mundo afroárabe. Gran Bretaña se manifestó circunspecta por demasiado al tanto de sus intereses nacionales para desear la aplicación de una fórmula lógica en el Mediterráneo y demasiado realista para no ver que el problema norteafricano—mejor dicho, argelino—hipoteca todo intento en este sentido. Si a estas reservas británicas se añade la hostilidad con que el proyecto había sido acogida en Túnez y en Rabat, cabe señalar que el refrito de Gaillard no recibió en Manila un espaldarazo que permita estimarlo viable, al menos de modo inmediato. Fué, por tanto, una de las cuestiones que los occidentales llevaban en carpeta que distrajo inútilmente una atención que en vano el Presidente de la República de Filipinas, Carlos García, trató de fijar en tres objetivos de la clara competencia de la S. E. A. T. O.: la organización de un sistema colectivo de defensa; la coordinación de la S. E. A. T. O., la O. T. A. N. y el Pacto de Bagdad; la puesta en marcha de medidas encaminadas a hacer frente a la subversión comunista, señaladamente en el terreno económico, que en este caso se llama penetración.

Sin soslayar estos extremos, el comunicado final de la Conferencia de Manila no apareció, sin embargo, cual expresión de una voluntad firme y coherente de actuar en el sentido apetecido por las naciones asiáticas, señaladamente el económico. Se impone como un eco de la orden del día, sea como algo convencional y obligado en esta clase de reuniones, donde las fórmulas, que son la letra, se respetan tanto más cuanto que bajo la presión de los intereses nacionales ha decaído el espíritu que impulsó un grupo de países a unirse con vistas a realizar un tarea común. Por lo demás, las ya mencionadas declaraciones de Foster Dulles son reveladoras de la posición general de los occidentales ante unos problemas que aparecen a distinta luz según sean considerados *estando* en el Sudeste asiático o *yendo* al Sudeste asiático. Queremos decir que los occidentales acudieron a Manila llevando en sus bagajes una serie de preocupaciones y conflictos que, aun teniendo idéntica raíz que las preocupaciones y los conflictos que aquejan a los países asiáticos de la S. E. A. T. O., se manifiestan de otra ma-

CARMEN MARTÍN DE LA ESCALERA

nera. En esa «otra manera», ese rostro distinto, aunque siempre el mismo, de la amenaza soviética reside la máxima dificultad para hacerse mutuamente cargo de las respectivas situaciones cuando los estadistas de dos hemisferios han de constituir un frente común que deje de ser un conglomerado jurídico de elementos morfológicos heterogéneos.

CARMEN MARTIN DE LA ESCALERA