

CRISIS EN LA COMUNIDAD DE NACIONES BRITANICA

EL denominado Cuarto Imperio Británico es una especie de creación continua; no se trata de una aglutinación que haya desenlazado en un sistema definitivo e irreformable; dentro de su seno, y con evidente cronología, se registran movimientos centrípetos y centrífugos, sin que su existencia implique contradicción, ni riesgo corrosivo, sino más bien epílogos previsibles y solucionables, dentro del orgánico sistema elástico de la «British Commonwealth of Nations». Lo único que hay de constante histórica, dentro de la Comunidad Británica de Naciones es el hecho de una progresiva marcha manumitidora de sus elementos integrantes; de tal modo, que la evolución ha de seguir determinadas etapas, desde la autonomía inicial y atenuada hasta el estatuto de Dominio, y, de este último, que es el máximo de elasticidad dentro del cuadro imperial, hacia la secesión. Lo que no puede concebirse dentro del área imperial es el registrar un proceso *per saltum*, quemando etapas que, alcanzadas, conducen lógicamente hacia la máxima responsabilidad. Cuando esa evolución no se registra, nos asomamos irremediamente hacia un callejón sin salida. Dos experiencias recientes nos servirán de ejemplo aleccionador; aludimos a lo sucedido en Birmania y a lo que aconteció en el Indistán.

Birmania, sin pasar por la condición de Dominio, optó por la secesión, y ahora esa independencia, prematuramente concedida por el gobierno laborista, rinde sus previsibles frutos en forma de una lucha civil, nutrida por la oposición armada de los karenes disidentes, que está sometiendo a dura prueba a la inmadura república birmana. Si Birmania, siguiendo la evolución de otros elementos integrantes de la Comunidad Bri-

tánica, constituyese actualmente un Dominio, a estas horas los otros miembros de la Commonwealth hubiesen actuado eficientemente en sentido encauzador. Así y todo, y pese a la producida secesión birmana, el problema que la misma plantea no permite un desistimiento por parte de los otros Dominios asiáticos y oceánicos, ya que Birmania, normalmente, producía el cuarenta por ciento del arroz que se consume en el mundo, cosecha que se recogía principalmente en la zona donde ofrecen su resistencia los karenes, muy probritánicos y al propio tiempo aliados de los comunistas. Alarmados ante esa realidad, Pakistán, Indostán, Ceilán, Australia y Nueva Zelanda tratan de aunar sus esfuerzos orientándolos en un doble sentido: primero, ofreciendo su mediación; segundo, tratando de evitar la infiltración soviética en esa parte del mundo asiático. El designio no parece de fácil realización, y la dificultad dimana del hecho apuntado (la concesión prematura de independencia a Birmania). Así resulta que la experiencia birmana viene a justificar el sistema imperante en el denominado Cuarto Imperio Británico, posibilitado por el acuerdo previsor, realista y elástico, reflejado en el Estatuto de Westminster, que, creado para alumbrar el tercer imperio, no resulta anacrónico aplicado al cuarto.

Como el Cuarto Imperio Británico es muy dilatado, nada tiene de extraño que, dentro de la inmensidad de su área, se ofrezcan experiencias contemporáneas y antitéticas; así acontece con lo que está sucediendo en ciertos sectores del mundo africano, dentro de cuya área se están produciendo inclinaciones centrípetas, que son muestra evidente de las posibilidades de supervivencia de la Comunidad de Naciones Británicas, pese a la ola de dispersión y de antítesis que está invadiendo al mundo de punta a punta. Aludimos al proyecto encaminado a la constitución de lo que pudiéramos denominar noveno Dominio británico, integrado por las Rhodesias y Niasalandia, base nuclear de un futuro Dominio que llevará en su día la denominación de Dominio del Africa Oriental y Central, y que comprenderá, dentro de su seno, además de los tres citados países, a Zanzibar, Kenya, Uganda y Tanganika. Esa inclinación nos revela, no tan sólo que el Cuarto Imperio Bri-

tánico se fortalece y dilata, sino que una nación europea e insular quiere organizar lo que es complemento biológico del viejo mundo: el continente africano.

Si el intento, específicamente considerado, encierra abultada relevancia, su trascendencia aún se hace más evidente referida a una doble realidad. De un lado, que esos países, en cuanto complemento de la iniciada cooperación europea, constituyen elementos coadyuvantes a la finalidad perseguida, y en tal significación despiertan la hostilidad, explicable, de la U. R. S. S., que, falta de dominios coloniales, quiere compensar tal carencia llevando la infección comunista a los pueblos rudimentarios, ya que Moscú, como capital de una gran unidad continental, se sabe predestinada, llevada por su propia lógica, a enfrentarse con otro gran bloque continental —los Estados Unidos—, y que esa hostilidad ha de centrarse en torno a los grandes imperios coloniales. De otro, Truman ha lanzado su propósito de extender los beneficios del Plan Marsall, rectificando así la política de su antecesor en la Casa Blanca, ya que para Roosevelt, hombre de obsesiones, la disolución del Imperio Británico constituía algo irremediable y hasta conveniente. Truman, de modo indirecto, aspira a que su país controle ese intento de recuperación del mundo colonial, elevando el nivel de vida de los indígenas y transformándolos en elemento consumidor de primera línea. Inglaterra, pese a su postración postbélica, que por sentirla y calibrarla cree albergar todavía energías suficientes, intenta asignarse un papel tutelar y fortalecer, en la misma medida, el dilatado Imperio ánglico. Orientándose en tal sentido, Inglaterra parece facilitarnos una interesante exégesis, a tenor de la cual Europa, recuperada por la ayuda norteamericana y después de trasponer su actual período de explicable convalecencia, tornará a ser, contradiciendo balances pesimistas un poco frívolos, elemento rector del mundo. En tal sentido, el Imperio británico, con el aditamento de sus tierras extraeuropeas, puede contribuir eficientemente a reinstalar en el mundo postbélico el protagonismo europeo, que, a nuestro entender, ni se ha perdido ni debe considerarse como irremediabilmente unido al pasado.

La ponencia Balfour de 1926 ofrecía una clara definición

del llamado tercer Imperio británico, así concebida: «Comunidades autónomas en el interior del imperio, iguales en estatuto, no subordinadas las unas a las otras, ni en los problemas internos ni en los exteriores, pero unidas por una común pleitesía a la Corona británica y libremente asociadas, como miembros de la Comunidad Británica de Naciones». De tal definición se deduce una evidente consecuencia: con arreglo a la misma se reconoce, de modo pleno, el derecho de secesión a todos y a cada uno de los miembros integrantes de la British Commonwealth of Nations. Por tanto, si como se había insinuado, Indistán, al proclamarse en República, estimaba oportuno segregarse de la Comunidad británica, podría hacerlo en el orden constitucional. Mas el problema no se planteaba en los anteriores términos, sino del siguiente modo: ¿puede una República, como la India, seguir ostentando la condición de miembro de la Commonwealth, habida cuenta de que el solo aglutinante del Imperio es la monarquía? La reciente Conferencia interdominial de Londres parece haber aprobado unánimemente tal posibilidad. Pero siendo ello así, una de dos cosas: o se encuentra un símbolo centripeto, como sucedáneo de la monarquía, o dicha Comunidad no tendrá condición de tal, ya que se vería desprovista del lazo de permanencia, quedando así reducida a la condición de una asociación episódica y desposeída de la continuidad que daba perfil de permanencia a la Commonwealth. Desde luego, el problema no fué resuelto de modo objetivo, ya que se abordó teniendo presente, más que el caso específico de la posible secesión hindúe, sus previsibles repercusiones sobre otros dominios, como Pakistán y África del Sur, que podrían seguir el ejemplo del Indistán. Era preciso, ante todo, salvar la Commonwealth de la amenaza de crisis, y para lograrlo de los dos factores, uno contingente (el margen y la elasticidad) y otro trascendente (la Corona británica), se optó por el primero, con lo cual no se ha resuelto una crisis de formación de manera definitiva, sino que se apeló a un *modus vivendi* con todos los peligros que implica su ocasionalismo. Es cierto que en la fórmula votada el 28 de abril se dice «que las ocho naciones (desaparece la denominación de «Dominions») permanecen unidas como miembros de la Co-

munidad, situados en un pie de igualdad, cooperando libremente en la consecución de la paz, la libertad y el progreso». Pero tal triple finalidad, vaga e imprecisa, lo mismo puede aplicarse a la Commonwealth que a cualquier otra asociación.

Algunos intérpretes, en su afán de encontrar justificación a esa fórmula integrada por términos imprecisos, incluso adujeron la existencia de precedentes, y a este propósito se recordó el Sacro Romano Imperio, del cual formaban parte Repúblicas hanseáticas. Pero tal alegación merece dos réplicas: 1.ª, no hay similitud entre esas dos experiencias históricas; 2.ª, no hay precedentes posibles de la Commonwealth, ya que se trata de una comunidad de tal modo original que incluso no puede ser objeto de plagio, circunstancia que explica su carencia de plural. Acaso el único precedente pudiera encontrarse en los planes del Conde Aranda para organizar el Imperio español en América sobre bases semejantes. Lo cierto es que la fórmula del 28 de abril, más que solucionar un problema, acaso lo único que ha logrado es su aplazamiento.

LO REGIONAL Y LO UNIVERSAL

Ocupa una posición de primer plano el recientemente signado Pacto del Atlántico; semejante protagonismo hemos de atribuirlo, aún más que al contenido específico del citado convenio, a las repercusiones que ha generado y que tienen la condición de previsibles. De modo especial y en este orden de ideas, es preciso consignar las reacciones soviéticas, que no son ni impenetrables ni tan sorprendentes como algunos se imaginan. En esencia, los Estados Unidos (por una vez intérpretes exactos de la realidad internacional) lo que persiguen no es otra cosa que impedir que, cual ha venido aconteciendo hasta no hace mucho, el tiempo siga trabajando en favor de Rusia. Rusia, sin condenar la Organización de las Naciones Unidas, la había reducido a la triste categoría de un explicable artilugio, que en modo alguno obstaculizaba sus planes, emproados a la conquista de un dominio cósmico. Para ello disponía (y utilizaba con una reiteración rayana en el derroche) el mal

llamado derecho de veto. El desenlace de tal proceso era perfectamente pronosticable: disecamiento progresivo de la O. N. U. y vitalización de la trayectoria marginal rusa, alimentada con el cómodo sistema de los hechos consumados. Ahora se trata de poner término a ese cómodo y fructífero sistema ruso que, justo es reconocerlo, había logrado hacer suya la ley del embudo, contando para ello con la acreditada miopía de los Estados Unidos. Norteamérica, al fin, se decide a esgrimir armas dilécticas que, en cierto modo, no son inéditas, ya que, si bien se considera, fueron plagiadas a Rusia. Como la U. R. S. S., Norteamérica hace protestas de respeto hacia la O. N. U., e incluso aduce que el Pacto del Atlántico, lejos de implicar una violación de la Carta de San Francisco o de equivaler a una desertión respecto de la misma, representa sencillamente la clara puesta en práctica de uno de sus artículos (el 52). Pero si hacemos caso omiso de esa invocación tan reiterada, sólo apta para impresionar a los espíritus incurablemente candorosos, debemos convenir en que los Estados Unidos, al sugerir la conclusión del Pacto del Atlántico, no han hecho otra cosa que acelerar el proceso de disecación de la O. N. U., ya antes iniciado por Rusia.

Nótese que el mundo está repartiéndose en una serie de acuerdos regionales, unos libremente convenidos, otros impuestos por la coacción que implica la presencia de fuerzas ocupantes. Pertenecen a la primera categoría el Pacto Interamericano de Defensa Mutua y el Pacto del Atlántico Norte, e integran la segunda la organización dictada por Rusia a sus Estados satélites situados al otro lado del telón de acero. Por consiguiente, si esos pactos regionales, de proporciones continentales, alcanzan a la integridad de América, a la virtual totalidad de la Europa occidental —ya que damos por inevitable la inclusión de España en dicho Pacto—, con su complemento africano y a la Europa del Este, nos preguntamos cuál será el espacio jurisdiccional reservado a la O. N. U. para su proyección y alcance, y si no sería adecuado trasladar su sede de Lake Success a la isla de Tristán de Acunha. Puede por ello afirmarse que el Pacto del Atlántico, si ha de ser instru-

mento de autónoma eficiencia, significará para la O. N. U. algo así como su posible lápida mortuoria.

Mejor suerte corrió la Sociedad de las Naciones, y podemos citar como causa explicativa de su relativa longevidad el hecho concreto de que cuando Wilson apoyó la aprobación del Tratado de Garantía de 28 de junio de 1919, a virtud de cuyos términos Inglaterra y los Estados Unidos garantizaban la integridad francesa en el caso de un ataque alemán no provocado, tal sugerencia murió a manos de la oposición aislacionista norteamericana, y Francia, ante esta falla, debió practicar la tesis posibilista y acogerse a la Sociedad de las Naciones como una levisima garantía, brindada por el artículo 10 del *Covenant*, más tarde reforzada en los acuerdos de Locarno. Ahora, como la Sociedad de las Naciones en 1919, la O. N. U. carece de elementos para dar efectividad a sus posibles acuerdos, y siguen siendo letra muerta los artículos 29 a 51 de la Carta, porque tropezarán en su ejecución con el uso del derecho de veto, sobre todo si el acuerdo de que se trata desplace a uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Frente a esa falla se alza la presumible eficiencia del Pacto del Atlántico Norte, que va a deparar a sus firmantes aquellas garantías que pretendía ofrecer a Francia el malogrado Pacto de 28 de junio de 1919. De esa guisa se han trastocado los términos del problema, de tal modo que la historia postbélica de 1919, lejos de reiterarse en 1949, se altera sustancialmente. Así se centra la atención del mundo en torno del Pacto del Atlántico, que ha venido a dar efectividad a la alianza occidental de las cinco naciones (Inglaterra, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo), cuyo valor antes era meramente retórico.

EL PACTO DEL ATLÁNTICO, ¿PRÓLOGO, CAPÍTULO O EPÍLOGO?

Cuando redactamos nuestra precedente crónica internacional, si bien por vía directa, ya se conocía el contenido sustancial del Pacto del Atlántico; el texto íntegro y oficial no había sido aún objeto de publicación. Ello no quiere decir que

en nosotros exista el propósito de ofrecer a los lectores de ésta Revista, como ya hacemos constar en otro lugar, un análisis profundo de dicho convenio (respecto del cual estamos preparando un libro), pero sí nos parece oportuno brindar al que leyere ciertas consideraciones que, dentro de su carácter elemental y escueto, acaso no estén totalmente desprovistas de interés. Del Pacto del Atlántico han hablado, poco después de procederse a su publicación, Acheson, Bevin y Schuman; todos ellos se muestran acordes respecto de un extremo: el Pacto del Atlántico es un acontecimiento histórico, y esa trascendencia atribuida a tal convenio viene determinada por un hecho trascendente: por vez primera desde 1796 los norteamericanos se apartan de las normas contenidas en el «Mensaje de Adiós» del Presidente Wáshington; hay un léxico inequívoco en ese Mensaje epilodal: «El gran principio de nuestra conducta, respecto de las naciones extranjeras, es el extender nuestras relaciones comerciales, pero manteniendo con ellas los menores lazos políticos posibles. Europa tiene intereses de primer orden que no nos afectan, sin relación o con relación alejada de los nuestros. Puede verse comprometida en frecuentes disensiones, cuyas causas no nos alcanzan. No sería, por tanto, prudente el atarnos, mediante lazos artificiales, a las vicisitudes ordinarias de su política y a las combinaciones o coaliciones que engendran las amistades y enemistades europeas.

Nuestra verdadera política, hasta donde sea factible, consistirá en rehuir la conclusión de alianzas permanentes con una parte cualquiera del mundo extranjero».

Se dice que el Pacto del Atlántico equivale al sepelio de los consejos washingtonianos. Tal afirmación, no por muy reiterada, la estimamos convincente. Wáshington pensaba, ante todo, en la paz y en la seguridad de los Estados Unidos y en la manera de salvaguardarlas; por ello cuando veintiséis años después peligraban esa paz y esa seguridad, Monroe habló reciamente a las naciones legitimistas y salió del silencio que implicaba el aislacionismo washingtoniano. Ahora la paz y la seguridad de Norteamérica depende de la paz y la seguridad europeas; por tanto, el Pacto del Atlántico es una auténtica interpretación, a distancia, de las normas washingtonianas.

Wáshington alude a las alianzas permanentes, y al condenarlas realmentè no excomulga lo que normalmente se entiende por alianza; alianzas de tipo permanente no existen si se exceptúa la alianza anglo-portuguesa, que, concluída en 1473, está todavía en vigor. Todas las otras alianzas son hijas del episodismo, reflejo de circunstancias específicas; cuando éstas se alteran sustancialmente la alianza pierde su jugo vital y desaparece. La alianza que implica el Pacto del Atlántico, pese a su duración prevista de veinte años, no es alianza de tipo permanente. Además, en el «Mensaje de Adiós» no se contienen tan sólo los renglones por nosotros precedentemente acotados y traducidos; en ese documento histórico existe otro pasaje que hoy puede utilizarse como tabla de valores. Wáshington no pretendió legar a su pueblo normas permanentes de orientación internacional, ya que sólo el intentarlo implicaría un despropósito. El Presidente Wáshington no articuló su histórico mensaje ateniéndose a consideraciones de tipo abstracto, sino con sentido realista. En tal concepto no puede decirse que el Pacto del Atlántico implique un acto de deserción respecto de las advertencias y conminaciones de Wáshington, ya que Wáshington, al condenar las alianzas permanentes con una parte cualquiera del Continente europeo, pensaba así por considerar que los Estados Unidos se encontraban, respecto de Europa, en una «desconectada y distante situación». Ahora esa doble condición no se da, ni media la distancia ni es realidad la desconexión, y tal alteración sustancial de circunstancias convierte automática e irremediabilmente en anacrónico todo intento encaminado a galvanizar las advertencias de Wáshington. De modo tal que si bien es cierto que la signatura del Pacto constituye para los Estados Unidos un hecho de enorme trascendencia histórica, ello no implica que este nuevo capítulo deje de representar no un sepelio piadoso de las advertencias washingtonianas, sino su adaptación a circunstancias que Wáshington no pudo prever.

EL PACTO DEL ATLÁNTICO Y LA O. N. U.

El Pacto Atlántico es un documento escueto; pero su concisión no implica precisión de sus cláusulas; éstas, después de consultadas y meditadas, sumen al lector en explicable perplejidad; catorce artículos y un pequeño preámbulo. Del Pacto Atlántico, tanto o más que sus disposiciones, interesa conocer su espíritu y el propósito que animó a sus confeccionadores al redactar las cláusulas que lo integran. Para desentrañar su alcance y significación disponemos de los siguientes elementos de juicio: las ya citadas aseveraciones de Acheson, Bevin y Schuman y el contenido del reciente Libro Blanco norteamericano. Atenidos a tales elementos de orientación, quisiéramos ofrecer a los lectores de esta REVISTA algunas consideraciones a guisa de esclarecimiento.

Hay en las manifestaciones citadas un evidente sentido contradictorio, fácil de evidenciar. El Pacto Atlántico —como ya hicimos notar en otra parte de esta crónica— se considera no tan sólo como complemento de la O. N. U., sino como su vigorización. Así se consigna en el preámbulo: «Las partes, en este Tratado, reafirman su fe en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.» Notemos lo que tal profesión de fe significa; no se refiere a la Carta de las Naciones Unidas en cuanto instrumento eficiente y actuante, sino a los principios que han servido de inspiración a los redactores de la misma, cosa totalmente distinta, tanto más, cuanto que diríase que es propósito de los confeccionadores del Pacto Atlántico el llevar a cabo lo que la O. N. U. no pudo realizar. No se trata de una deducción caprichosa y forzada. Son los exégetas quienes los afirman al sostener la tesis de la ineficiencia de la O. N. U. Schuman, en un discurso radiado, dijo: «La situación del mundo justifica el Pacto Atlántico, ya que las Naciones Unidas tienen sólo fuerza moral». Dean Acheson, en un discurso radiado el 18 de marzo, declaraba: «Al terminar la guerra se pensó en crear un instrumento que proporcionase paz y seguridad, pero el sistema de las Naciones Unidas no funcionó

con la efectividad que esperábamos, porque uno de sus miembros intentó impedir que actuase; con táctica obstructiva —añade Acheson— y abuso del veto, Rusia se ha interferido en la obra del Consejo de Seguridad, destinada a mantener la paz y la seguridad». En el Libro Blanco, publicado por el Departamento de Estado de Wásthington, se lee: «Los propósitos de las Naciones Unidas no han sido realizados, en gran parte, por la obstrucción soviética y el abuso del derecho de veto; por ello, las Naciones Unidas no son eficientes para garantizar la paz y la seguridad colectivas, como se pensaba. La intransigencia soviética es la causa de que hayan fracasado los intentos de las naciones del Oeste para encontrar solución a muchos de los problemas planteados.» Ernest Bevin, en su discurso de 18 de marzo ante la Cámara de los Comunes, dijo: «En el curso de la última guerra, nuestro propósito era actuar sobre la base del acuerdo de cuatro potencias, pero el propósito fracasó.»

Los anteriores testimonios, si alguna significación encierran, es la siguiente: la O. N. U. no ha respondido a los fines que se le señalaban porque carecía de elementos capaces de contrarrestar la acción soviética, encaminada al logro de una doble finalidad: paralizar la acción del Consejo de Seguridad cuando el Kremlin lo estimase oportuno y convertir el escenario de la O. N. U. en caja de resonancia para la propaganda soviética; por ello, fué preciso buscar, sin la participación rusa, medio para suplir aquellas confesadas deficiencias de la O. N. U.; si ahora el Pacto Atlántico evidencia su capacidad rectora, no se habrá fortalecido la O. N. U., sino un organismo fundado al margen de la misma, lejos de su parálisis y liberada de las obsesiones del veto ruso.

EL PACTO DEL ATLÁNTICO
NO ES UNA INTELIGENCIA
REGIONAL

En otro lugar de esta crónica hemos aludido al problema que se enuncia, pero es tanta su trascendencia, que estimamos oportuno y hasta preciso el tornar sobre el mismo.

La incompatibilidad del Pacto Atlántico respecto de la O. N. U. parece evidente, si nos referimos al problema que plantea a la Organización de las Naciones Unidas la existencia de los denominados pactos regionales, a cuya categoría pertenece el Pacto del Atlántico. A este propósito, será suficiente recordar cómo se produjera el secretario de Estado Cordell Hull en su discurso de 21 de marzo de 1944 al aludir a lo que había de ser la Carta de las Naciones Unidas: «No será necesario establecer esferas de influencia, alianzas, equilibrio político u otra suerte de acuerdos, con los cuales, en un infortunado pretérito, las naciones intentaron salvaguardar su seguridad.» El Pacto Atlántico es una alianza; preténdese con su conclusión reinstalar en Europa el sistema del equilibrio de fuerzas (como tendremos ocasión de comprobar oportunamente); es decir, que renace todo aquello que Cordell Hull, como exégeta destacado y oficial de la Carta de las Naciones Unidas, consideraba definitivamente muerto. Por otra parte, los pactos regionales, al multiplicarse, no implican otra consecuencia que vaciar de su contenido la Carta de las Naciones Unidas, ya que el área geográfica abarcada por esos bloques alcanza sustancialmente a toda la extensión de la tierra; citemos a este propósito la Liga Arabe, la Unión Interamericana, reforzada por el Pacto de Río; la Unión de Rusia con sus Estados satélites, la nueva estructura de la Comunidad de Naciones Británicas, la probable creación de un bloque sudasiático, así como la posible y previsible conclusión de un Pacto del Mediterráneo y otro similar proyectado sobre la inmensa área del Pacífico.

El añejo sistema europeo del equilibrio político, no solamente lo consideraba Cordell Hull como anacrónico y perteneciente, por tanto, a un pasado de imposible reinstalación, sino que los Estados Unidos, a lo largo de su historia, han exteriorizado indefectiblemente una clara hostilidad respecto del sistema de la «balance of power». Tal repulsa se explicaba desde un doble punto de vista; primero, por creer que tal sistema había implicado para Europa, desde 1648, la siembra de un sinnúmero de desventuras; en segundo término, porque la instauración de un sistema de «balance of power», entre las

Américas hispana y anglosajona, malograría el establecimiento hegemónico de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental, asentado en el principio de mística política, denominado «destino manifiesto».

Pese a todos esos precedentes, lo cierto es que el Pacto Atlántico intenta reinstalar, no sólo en Europa, sino en ambas orillas del Atlántico, el desacreditado sistema del equilibrio político. Ello nos lo dicen de modo claro y terminante los exégetas del Pacto Atlántico. Dean Acheson, en su discurso radio-difundido de 18 de marzo, refiriéndose a lo que pudiéramos denominar aleccionamiento histórico, hacía constar que «el Pacto Atlántico no es una improvisación; es el resultado de los hechos y una lección histórica. En el curso de medio siglo, y a lo largo de las dos últimas guerras, hemos aprendido nuestra lección. La experiencia nos enseñó que el control de Europa, por un poder agresivo y enemigo, constituiría una grave amenaza para la seguridad de los Estados Unidos». Con esa interpretación coincide la del ministro francés de Relaciones Exteriores, cuando decía: «El desequilibrio de fuerzas, que está justificado por excepcionales circunstancias, afecta a la seguridad y engendra la ansiedad.» El Libro Blanco norteamericano abunda en idéntica exégesis y en el mismo se lee: «Discusiones sobre la seguridad que el Pacto Atlántico puede brindar a los Estados Unidos, han implicado las siguientes deducciones: la seguridad de los Estados Unidos sería nuevamente amenazada, si el Continente europeo, en su integridad, fuese objeto de dominación por una potencia o una asociación de potencias, antagónicas respecto a los Estados Unidos.»

De esos textos acotados, parece deducirse que estamos situados frente a un nuevo intento, encaminado a elevar a la categoría de norma directriz de la política internacional, el sistema de la «balance of power», eliminando de ese modo aquellas ideas, que, según Cordell Hull, habían servido como fuente de inspiración a los redactores de la Carta de las Naciones Unidas. La única novedad que nos aporta el Pacto del Atlántico es la de cuantía, no la de sustancia: universalización del sistema de la «balance of power».

Los que con acentuada insistencia sostienen que el Pacto

Atlántico, lejos de violar la Carta de las Naciones Unidas, equivale a su robustecimiento, alegan en apoyo de tal tesis lo que se dispone en los artículos 52 y 53 de la Carta, equivalencia del artículo 21 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, y a virtud de cuyas cláusulas, se admite, condicionándola, la existencia de pactos regionales, no incompatibles con las funciones del Consejo de Seguridad. El Pacto Atlántico, geográficamente considerado, es un pacto regional, aun cuando no se señalan límites al Norte y al Este, se le asignan al Sur (el trópico de Cáncer). Parece, por tanto, que en este aspecto específico, la compatibilidad es manifiesta. Ello, no obstante, un análisis objetivo de las exégesis oficiales u officiosas que del Pacto Atlántico nos han sido ofrecidas, cuando menos justifica que en nuestro espíritu asome la perplejidad. Ello por las siguientes consideraciones: un pacto, desde el punto de vista de su extensión, ha de considerarse en acto y en potencia; si se trata de un pacto abierto a futuras adhesiones —y las prevé y condiciona el Pacto Atlántico—, potencialmente nada se opone a su posible universalización. El artículo 10 del Pacto Atlántico parece no señalar más que un límite geográfico al área del mismo (que se trate de adhesión realizada por un Estado *europeo*), y nos preguntamos si puede considerarse como inteligencia *regional* un convenio que alcanza a todo un Continente y a la parte Norte del Hemisferio Occidental.

Se replicará acaso aduciendo que el área de aplicación prevista, por amplia que sea, tiene un límite en el espacio, y esas fronteras, irrebasables, dan al Pacto Atlántico la clara fisonomía de un acuerdo regional. A tal observación replicamos citando aquí las siguientes palabras contenidas en el Libro Blanco norteamericano: «El Ejecutivo estudia un plan de asistencia militar; ese plan prevé la ayuda a los miembros del Pacto, *así como a otros Estados libres del mundo*»; como la eficiencia del Pacto depende de su necesario complemento (la ayuda militar, facilitando armas y municiones a los signatarios), resultará que se extiende a los Estados libres del mundo, no miembros originarios del Pacto; aquí ya no se tiene en cuenta un elemento de calificación geográfica, sino una condición que carece de límites en el espacio. Ello se confirma recordan-

do las siguientes palabras, pronunciadas por el Presidente Truman ante el Congreso de Wáshington (marzo de 1947): «Es-timo que debe ser política de los Estados Unidos apoyar a los pueblos libres, que resistan propósitos de subyugación, reali-zados por minorías armadas o mediante presiones exteriores. Los regimenes totalitarios impuestos a pueblos libres por agre-sión directa o indirecta, minan los fundamentos de la paz in-ternacional y, consiguientemente, la seguridad de los Estados Unidos.» Dean Acheson, en su discurso radiado de 18 de mar-zo de 1949, decía: «En el mundo actual, la seguridad norte-americana *no puede ser caracterizada en definidos términos fronterizos*; toda amenaza a la paz en el mundo es una ame-naza a nuestra propia paz; por eso nuestra política consistirá en ayudar a los *pueblos libres* a mantener su integridad e in-dependencia, *no sólo en la Europa del Oeste, no sólo en las Américas, sino dondequiera que la ayuda sea indicada y pue-da ser hecha efectiva*; por ello, *nuestra acción para apoyar la causa de la integridad e independencia de Grecia, Turquía e Irán.*» Así se producía Dean Acheson, cuando intentaba ex-plicar a sus conciudadanos el alcance y significación del ar-tículo 3.º del Pacto.

No se trata escuetamente de una interpretación norteamer-icana (trascendente, ya que los Estados Unidos son los sugere-ridores del Pacto), puesto que Ernest Bevin, en su discurso de 18 de marzo de 1949, ante la Cámara de los Comunes, decía: «El objeto y propósito del Pacto Atlántico es el iniciar una in-clinación, lo más amplia posible, sobre la base de seguridad colectiva, en su exacto sentido, y espero que advendrán con-diciones que permitan que ese sistema de seguridad, si el acuerdo sobre tal criterio llega a ser realidad, *sea ampliado hasta cubrir el mundo entero.*» Bevin atribuye, pues, potencial-mente, al Pacto Atlántico un alcance ecuménico, y si lo ecu-ménico es lo genérico y total, y las inteligencias regionales, normas limitadas actual y potencialmente en el espacio, resul-ta que el Pacto Atlántico no es una inteligencia regional y no puede ser incluido en las disposiciones sobre conciliación de pactos, contenidas en los artículos 52, 53 y 54 de la Carta de las Naciones Unidas. Con ese alcance, potencialmente ilimita-

do, puede un día el Pacto Atlántico monopolizar virtualmente lo que es prerrogativa del Consejo de Seguridad y éste, así cercenada su sedicente competencia, quedar reducido a la categoría de una imagen retórica.

De lo manifestado anteriormente parece lícito deducir: 1.º, que el Pacto Atlántico, en sus relaciones con la Carta de las Naciones Unidas, por vía indirecta, realiza una suplantación; 2.º, que las garantías contenidas en el Pacto Atlántico no se circunscriben a sus actuales signatarios, sino que alcanzan a Estados, no actualmente partes en el convenio; 3.º, que de ese modo, el Pacto Atlántico se atribuye una competencia cuasi universal, y llega allí donde se produzca la agresión o amenaza de agresión por parte de un Estado totalitario —léase Rusia— a la integridad territorial o a la independencia política de todo Estado libre, sea o no europeo o americano.

POLÉMICA EN TORNO A UNA ETIOLOGÍA

Los ministros de relaciones Exteriores de las potencias signatarias del Pacto Atlántico han intentado precisar cuáles son las causas explicativas de su conclusión. Pero la interpretación ofrecida encierra un evidente sentido contradictorio. Se nos hace saber que el Pacto Atlántico constituye una réplica necesaria y debe valorarse como medida defensiva frente a posibles agresiones, abstracción hecha de su procedencia; se habló de agresión potencial; ésta, en principio, es siempre posible, pero en ocasiones se ofrecen síntomas de su posibilidad, y no es otro el caso actual. Truman, Acheson y Bevin nos han dicho, con bien acentuada reiteración, que los Estados signatarios del Pacto Atlántico no están dispuestos a presenciar inactivos la dominación realizada, por etapas, de Estados indefensos en beneficio de una nación poderosa y desprovista de escrúpulos. Ello quiere significar que sin el precedente de la hegemonía rusa sobre los Estados del Este europeo, el Pacto del Atlántico no tendría realidad. Esos mismos intérpretes nos hacen saber que el Pacto Atlántico, tiene además otra causa explicativa: suplir el va-

cío engendrado por la probada ineficiencia de la O. N. U. Así resulta que el Pacto Atlántico tiene un origen de clara réplica o una significación de instrumento supletorio de ineficacias, a cuya sombra Rusia avanzaba en el camino de las infiltraciones. La anterior justificación sería perfecta si al propio tiempo no se afirmase que el Pacto Atlántico no es una improvisación; sus raíces, dícese, se adentran en el subsuelo de la Historia y llevan su sabia a un árbol añejo, que tiene, por lo menos, trescientos cincuenta años de existencia: un común denominador político, ideal y cultural de las naciones signatarias. Hay evidente contradicción cuando se relacionen tales exégesis: ocasionalidad y emergencia, frente a raigambre y solera; parece, sin embargo, que lo contingente se antepone a lo permanente, ya que en otro caso cabría preguntarse: si esa comunidad espiritual y moral es vieja de trescientos cincuenta años, ¿cómo explicar que no haya producido sus frutos en la pasada postguerra, ni siquiera en los años subsiguientes al conflicto que epilogó en 1945, sino a partir de julio de 1948? Situados ante esa interrogante vienen a nuestra memoria las citadas palabras de Cordell Hull, y de las mismas deducimos que entre 1944 —año en que Cordell Hull sostenía su tesis innovadora— y 1948, se han producido hechos que han implicado la muerte de aquellas esperanzas prendidas en las Naciones Unidas, y el sepelio de tales ilusiones es preciso atribuirlo a la acción rusa, que, parapetada tras el artículo 27-3.º de la Carta, paralizó la acción de la O. N. U., haciendo uso, hasta el presente, en treinta ocasiones, del derecho de veto. Son los intérpretes del Pacto Atlántico quienes lo han afirmado con auténtica machaconería. Tenían razón al aseverar que el Pacto Atlántico no ha sido concluído con propósitos específicos de acción frente a una determinada potencia, pero no le faltaban motivos a la U. R. S. S. para replicar que, empleado el Pacto del Atlántico contra un potencial agresor, éste no podía ser otro que Rusia, siquiera la U. R. S. S., al formular ese reproche, se acusase a sí misma.

Esa imprecisión hermenéutica, que hemos intentado destacar, constituye un evidente elemento de confusión y no contribuirá precisamente a fortalecer el Pacto Atlántico, el cual,

entre otros defectos, adolece de una falla: ausencia de claridad en los signatarios al no decir francamente contra quién se dirige el Pacto Atlántico.

EL ARTÍCULO 27 DE LA CARTA Y EL 10 DEL PACTO ATLÁNTICO

La ineficiencia de la O. N. U. proviene especialmente del uso immoderado que se ha hecho del derecho de veto, artificio esgrimido con toda su proyección paralizante. Es Rusia la potencia que más sistemáticamente acudió al veto; para ello se parapetaba tras la imprecisión del artículo 27, disposición que no ofrece más elemento calificador que la mención, no puntualizada, de problemas procesales y cuestiones sustanciales; a las segundas puede aplicarse el veto, y como el decidir si una cuestión es sustancial o formal compete incondicionalmente a cada miembro permanente del Consejo, Rusia disponía de una latitud hermenéutica que explicablemente había de explotar para finalidades, unas veces obstruccionistas y otras a los efectos de la propaganda. Además podía invocar dos disposiciones concretas de la Carta (art. 27-3.º, en relación con el art. 18-2.º). Dicho en otros términos, que como quiera que el artículo 18-2.º, incluye entre las *cuestiones importantes* la de la admisión de nuevos miembros, resulta que se trata de un problema fundamental, y al mismo puede aplicarse el veto; ello explica que Rusia haya utilizado el veto para impedir el ingreso de nuevos miembros en la O. N. U., de tal modo, que una gran parte de los treinta vetos opuestos por Rusia se refieren a este problema de la admisión. Nada tiene de extraño que otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad hayan reprochado a la U. R. S. S. su sistemática labor obstruccionista, impidiendo así el ingreso de nuevos Estados, que se sabían no dispuestos a ingresar en la clientela rusa.

Todo lo que antecede nos parece evidente, y precisamente por ello nos extraña profundamente el que los signatarios del Pacto Atlántico hayan incurrido en lo mismo que reprochan a Rusia, con la agravante de que han superado a la U. R. S. S.

Léase, a este propósito, lo que dispone el artículo 10 del Atlántico: «las partes podrán, *por acuerdo unánime*, invitar a cualquier otro Estado europeo, en condiciones de fortalecer los principios y contribuir a la seguridad de la región del Atlántico Norte, a participar en este Tratado». Del artículo 10 se deduce que la admisión de nuevos signatarios no se lleva a cabo por solicitud de éstos, sino a invitación de los miembros originarios, y que a cualquiera de ellos compete el hacer uso del derecho de veto, habida cuenta de que el acuerdo de invitación ha de ser tomado *por unanimidad* de los doce firmantes. Hay aquí una evidente agravación del derecho de veto, ya que el artículo 27-3.º de la Carta de la O. N. U. sólo reconoce ese derecho a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en tanto que el artículo 10 del Pacto Atlántico lo hace extensivo a cualquiera de sus doce signatarios originarios. No se comprende cómo aquello que se ha reprochado a Rusia sea ahora utilizado por los acusadores de la U. R. S. S. A pesar de que la disposición del artículo 10 del Pacto es clara y terminante, no estará de más recordar que ese derecho de veto fué proclamado reiteradamente por los signatarios del Pacto. Schuman decía: «Un ataque a Alemania, después de evacuada, no hará entrar el Pacto Atlántico en acción, sin ser Alemania miembro del mismo, y para serlo debe recordarse *que todo signatario puede oponer su veto a la entrada de otra potencia.*» Dean Acheson, en su citado discurso, decía: «Lo que cuenta, en este caso, es el *acuerdo unánime* de las partes que invitan al nuevo miembro, y para la unanimidad los invitantes tendrán en cuenta si el requerido está en condiciones de cumplir con los principios del Pacto y contribuir a la seguridad del área atlántica, y si no reúne estas condiciones se votará en contra de su ingreso.» Con ese criterio coincide el Libro Blanco norteamericano; de modo que en lo relativo al derecho de veto, el Pacto ha agravado el sistema reflejado en la Carta de las Naciones Unidas. Como consecuencia de tal derecho de veto, llegaremos a estas conclusiones extrañas: un Estado europeo no es miembro originario del Pacto, ni adherido, por no haber sido invitado; dicho Estado es víctima de una agresión exterior o de una intervención a distancia; producida una u otra,

los miembros del Pacto se consultarán, y si consideran, como es presumible, amenazada su paz y su seguridad, prestarán su apoyo militar al Estado agredido, convirtiéndose así éste en campo de batalla de dos beligerantes; en dicho supuesto nos parece preferible que tal Estado agredido, en vez de recibir socorro, después de padecida la agresión, soportando el terrible drama de su liberación, fuese un elemento de cooperación con vistas a una posible agresión, en cuyo caso ésta probablemente no se produciría, y si son consideraciones de tipo político y hasta de sectarismo, las que induzcan a alguno de los signatarios a hacer uso del derecho de veto, resultará que la U. R. S. S., con su acción en la O. N. U., ha fundado un sistema obstructionista, plagiado y agravado por discípulos realmente aventajados, por lo que el veto, en el seno del Pacto Atlántico, es clandestino, no motivable, y, por tanto, más fácilmente esgrimible, en tanto en el Consejo de Seguridad es público, y ello puede constituir un freno para aquellos Estados que sientan la tentación del veto, sobre todo si no se trata de un Estado tan frío y calculista como la U. R. S. S.

Lo precedente nos lleva lógicamente a tratar de una ausencia en el Pacto Atlántico, la de España, tan inexplicable, que una simple mirada a la carta geográfica, donde se halla perfilado el Pacto Atlántico, es suficiente para que la estupefacción se adueñe del espectador. La no inclusión de España puede obedecer a dos clases de motivaciones: una de carácter político; otras de índole geopolítica; la diferencia entre ambas es, a la vez, de contenido y de sustancia; lo político es contingente, ocasional pendiente de una crisis de Gobierno en un país, que, al producirse, implica un cambio de conducta; por ello las motivaciones políticas, con su episodismo, introducen un elemento de contingencia, y si el fin del Pacto Atlántico, como nos lo reiteran sus exégetas oficiales, es deparar a Europa una clara sensación de futuro, resultará que todo cuanto contribuya a sembrar la inseguridad contradecirá en la misma medida las finalidades perseguidas por los signatarios del Pacto Atlántico, resultando, de este modo, que los prejuicios vienen a alimentar la desesperanza de Europa y a obstaculizar su posible unidad.

Las consideraciones de índole geopolítica tienen carácter de permanencia, ya que son ellas precisamente las que nutren las denominadas constantes históricas. Por no tener presentes esas consideraciones, los Estados Unidos han venido batallando contra su propio destino (el destino manifiesto) y han sido en gran parte responsables de la desesperanza de Europa y de su epílogo vaticinable: la guerra de 1939. Siendo Norteamérica la promotora y posibilitadora de que el Pacto constituya una realidad, vaciándose éste de eficiencia si se produjese su ausencia, resulta difícilmente explicable cómo los Estados Unidos asistan inactivos a la realidad ofrecida por países que, habiendo olvidado, demasiado pronto, que han tenido que ser liberados, quieren ostentar un pasado protagonismo, perdido en días de invasión total y rápida, no teniendo presente su actual condición de liberados económicamente, gracias a la generosidad del contribuyente norteamericano. Contra la geopolítica es posible oponerse; pero tal oposición resulta onerosa, como lo prueba la experiencia recogida por Norteamérica, que al tornar su espalda a las exigencias acentuadas de la geopolítica, se ha visto en la necesidad de terciar en dos guerras universales. Pero las leyes geopolíticas son inexorables en sus exigencias; en tal sentido trabajan en favor de la inclusión de España en el Pacto, no sólo por ser nuestra nación eminentemente atlántica, sino porque el día en que Stalin, sucesor convencido de Pedro I, se decida a cumplir las «constantes históricas rusas», la Península será como el muelle real de un sistema defensivo. El tiempo, en tal sentido, trabaja en favor de España, y es perfectamente inútil intentar la galvanización de sistemas artificiosos que, en definitiva, sólo sirven para que aquello que debía ser reconocido como una exigencia insoslayable, se acepte tarde y con daño.

La reciente experiencia del llamado «caso español», en el seno de las Naciones Unidas, prueba de modo evidente que no es aconsejable la política de regateos, sostenida para nutrir una irrealizable política de apaciguamiento, de cuyo fracaso evidente es muestra absoluta la conclusión del Pacto Atlántico, antítesis cierta de la política patrocinada por Roosevelt, que ahora agoniza, no precisamente de modo gallardo, sino con la

explicable melancolía de quien debe rectificar errores sin tener la decisión de proclamarlos y orientarse por el camino de la diafanidad. En la O. N. U. ha muerto lo que se ha llamado una intervención a distancia, practicada en abierta violación de la Carta, como lo demuestra la lectura del artículo 2-7.º de la misma, que condena la intervención, y es sabido que ésta puede adoptar múltiples formas, directas o indirectas, figurando entre las segundas aquella que consiste en residenciar un determinado régimen político, sea el que fuere. También el «fair play» es una regla moral, y hasta una constante histórica; y quien no la practica, en definitiva, no hace otra cosa que sembrar su propio descrédito, que no se atenúa, por concesiones, que, siendo tardías, ni siquiera suscitan la gratitud de aquél que recoge el reconocimiento de la justicia de su causa:

CAMILO BARCIA TRELLES