

## EL PACTO DEL ATLANTICO, CUATRO LUSTROS DESPUES

(1949-1969)

### 1. *Estados Unidos, nación construida a escala continental.*

Cuando se publique este número 102 de la REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, se habrán consumado veinte años, a contar del 4 de abril de 1949, fecha de la signatura en Washington, D. C., del Tratado del Atlántico Norte, Pacto después ratificado, en la mencionada capital federal, el 24 de agosto de 1949. A propósito de la vigencia del mencionado convenio, debe tenerse en cuenta que la longevidad que puede alcanzar un pacto internacional, depende, en principio, de la voluntad exteriorizada a cargo de los signatarios y no otra cosa acontece en lo que atañe al problema de la perduración del Pacto del Atlántico, al cual, en el artículo 13, se le asigna una validez de veinte años. Ahora bien, el solo transcurso de los referidos cuatro lustros, no implica ocaso irremediable del Pacto convenido, en Washington en 1949, ya que el Tratado continuará encerrando validez para aquellos Estados signatarios, que no hubiesen hecho uso del derecho de denuncia, decisión secesionista, que no entraría en vigor, hasta que haya transcurrido un año, a contar de aquel en que se hubiere comunicado la denuncia al Gobierno de los Estados Unidos. De lo anteriormente expuesto, nos parece adecuado inferir que el año actual podría significar, para el Pacto del Atlántico, una fecha decisiva en lo que atañe a su perduración y a la posible prolongación de su vigencia, a contar desde el año de 1970.

Al análisis del Pacto del Atlántico, dedicamos la integridad de un libro, que, escrito en 1949, fuera publicado en 1950 (véase CAMILO BARCIA TRELLES: *El Pacto del Atlántico*. Editorial del Instituto de Estudios Políticos.

Madrid, 1950, 665 págs.). Acaso vacile el lector en lo que atañe a lo que encierra de oportunidad la precedente cita, habida cuenta de que constituye nota específica de la política internacional su dinamismo, y lo que en las páginas del citado libro ha sido objeto de consideración hace veinte años, tiene que acusar, más o menos acentuadamente, la inevitable proyección de la desactualización, que, en mayor o menor medida, hace acto de presencia, respecto de una política internacional, dinámica, en contraste con el quietismo, que encierra el Pacto del Atlántico, cuyas disposiciones permanecieron inalterables durante veinte años. Tal apreciación la consideramos, cuando menos, discutible.

En efecto, un tratado internacional no es, ni debe ser, específico fruto de la abstracción. Por el contrario, todo Pacto, que es, en definitiva, un ejemplo de articulación contractual, reflejada en un convenio ultimado, debe concertarse de acuerdo con las circunstancias fácticas, destacadamente imperantes, en el momento de registrarse el alumbramiento del acuerdo. De todo lo cual parece desprenderse una relevante y plural consecuencia. De un lado, conviene determinar, con la mayor objetividad posible, qué clase de motivaciones han inducido a los pactantes a reputar, ya que no de imprescindible, cuando menos de conveniente y oportuna, la articulación del mencionado convenio. De otro, los signatarios de un acuerdo internacional, cual el concluido en 1949, ¿reanuda una actividad históricamente albergando lejanos precedentes, o, por el contrario, la inspiración procede de uno de los Estados signatarios, cuya política internacional, a lo largo de un dilatado proceso histórico, vivido como país soberano, constituía más bien el reverso de lo que hoy significa, con sus disposiciones, el Pacto del Atlántico?

A propósito de lo inmediato y anteriormente expuesto, puede ofrecerse la posibilidad dialéctica de formular un doble reparo; en primer término, la política internacional, desplegada por los Estados Unidos, a lo largo de sus primeros ciento setenta y tres años de historia, está inspirada en el sistemático desasimiento de Norteamérica, respecto del Viejo Mundo, tendencia que lleva implícita una perceptible animadversión en lo que atañe a la conclusión de tratados con países, respecto de los cuales, en lo que concierne a la conclusión de pactos de alianza, se decretará vivir al margen de toda actividad desplegada en tal sentido; en segundo término, si es innegable que el destino específico de estos pactos de alianza no es otro que el fomentar la aparición de coaliciones potencialmente adversas y que mu-

tuamente aspiran a compensarse, resultaría inconcuso que el sistema de las alianzas—como ya lo había predicho sagazmente Nicolás Maquiavelo—no puede ser otro que el de instaurar un equilibrio de fuerzas entre dos coaliciones, compensación de tipo inestable, que regularmente ha convertido, lo que aparentemente pudiera considerarse como era de paz, en un evidente e inestable sistema de treguas.

Nótese, además, que el equilibrio político puede considerarse, en cuanto reverso de la medalla, respecto de lo que ha constituido, a lo largo de un dilatado espacio de tiempo, elemento calificativo de la política internacional norteamericana. Aludimos, como habrá podido deducir el que leyere, a una frase, reflejo, no de lo que constituye designio de una política internacional, premeditada y articulada, sino a lo que se asevera constituir inevitable fruto de un dinamismo incontenible, que empujaba fatalmente a los Estados Unidos, a la puesta en práctica del sistema de adiciones territoriales, ininterrumpidas y crecientes, caracterizando esa mencionada inclinación, apelando a una expresión vaga e imprecisa, pero al propio tiempo sonora y atrayente, en cuanto deba satisfacción plena a un orgullo naciente, *slogan* que todo la atribuía a la precisión incontenible del llamado «destino manifiesto»; a la sombra de ese enunciado se cumplía una plural misión: satisfacer el explicable orgullo de un pueblo, en período de acelerado y sorprendente desarrollo, e incluso motivo de aquietamiento para los escrúpulos de los puritanos, deducidas ambas, de lo que se consideraba como contraste aleccionador, cuando se parangonaba el imperialismo cuatriseccular del Viejo Mundo europeo, tarea de expansión, premeditada y aritmética, ya que utilizaba como unidad de medida la anexión del kilómetro cuadrado, en contraste con la tarea de ampliación espacial norteamericana, que, al decir de sus voceros, no podía reservar, a quien la practicaba, posibilidades de opción.

Las alegaciones exculpatorias referidas, difícilmente podían eclipsar una inconfesada evidencia: las 13 colonias americanas originarias, convertidas en Estados, en período de incipiencia, albergaban una población de tres millones de habitantes. Nótese que inicialmente esos Estados, votarán, en 1777, en el Congreso Continental, un proyecto de constitución, integrado por una liga de amistad y unión perpetua, en forma de Confederación, en cuyo seno, los Estados retenían el pleno uso de su soberanía, reconociéndoles así una especie de derecho de secesión, privilegio que desaparecería, al firmarse la vigente Constitución de 4 de marzo de 1789, naciendo

así el actual Estado federal, y con él, una poderosa fuerza centrípeta, que habría de brindar sus frutos, a lo largo de los años subsiguientes, elevando a 50 el número de Estados de la Unión, y el de sus habitantes, a más de 200 millones, impresionante adición, registrada en un período histórico, que se inicia en 1776 y alcanza su epílogo en 1959, con la incorporación de Alaska y Hawai.

Esa evolución, de tipo invariablemente centrípeta, fuera solamente interrumpida por la guerra civil de 1861 a 1865, sellándose, al final de la misma, la unidad federal norteamericana. Tal proceso histórico, y su citado desenlace, dan nacimiento a una nación de dimensiones continentales, integrada por Estados, económica, financiera e industrialmente diferentes entre sí.

A ese factor de grandeza en potencia, cada vez más acentuado, a la supresión de aduanas, de fronteras, entorpecedoras, de obstáculos a la comunidad y el intercambio, debe Norteamérica el acierto de haber encontrado el auténtico camino de su actual e innegable grandeza.

Ese Estado de dimensiones continentales, geográficamente uniforme y política y constitucionalmente centrípeta, contrastaría abiertamente con lo que habría de ser realidad al sur del Río Grande, con la creación de 20 Estados independientes, no sólo separados entre sí por sus respectivas fronteras, sino distanciados por pleitos de límites, que han proliferado y venturosamente se van resolviendo, pero con esta nota diferencial: para alcanzar ese epílogo a escala hemisférica, necesitan más de un siglo, mientras Norteamérica, excluido el dramático entreacto de la Guerra de Secesión, vivió a impulso de fuerzas centrípetas, que proyectaban su inclinación aglutinadora, encaminándose hacia un destino de poderío, no sólo en cierto modo orgánico, sino perceptible y profetizable, bastantes años antes de haber alcanzado su actual y culminante poderío, como lo habría de predecir en 1835 un aristócrata francés, Alexis de Tocqueville, al escribir su obra *La democracia en América*, en la cual se consignan observaciones tan sagaces y atinadas, como las siguientes. «Hay actualmente dos pueblos sobre la tierra, que, partiendo de puntos diferentes, parecen adelantarse hacia la misma meta: son los rúso y los norteamericanos. Los dos crecieron en la obscuridad, y en tanto que las miradas de todos los hombres estaban ocupadas en otra parte, ellos se colocaron en el primer rango de las naciones, y el mundo conoció, casi al mismo tiempo, su nacimiento y su grandeza. Todos los demás pueblos parecen haber alcanzado, poco más o menos, los límites trazados por la naturaleza y no tener sino que con-

servarlos; pero ellos están en crecimiento; todos los demás están detenidos o no adelantan sino con mil esfuerzos; sólo ellos marchan con paso fácil y rápido en una carrera cuyo límite no puede todavía alcanzar la mirada. El norteamericano lucha contra los obstáculos que le opone la naturaleza; el ruso está en pugna con los hombres. El uno combate el desierto y la barbarie; el otro, la civilización revestida de todas sus armas; así, las conquistas del norteamericano se hacen con la reja del labrador, y las del ruso con la espada del soldado.»

«Para alcanzar su objeto, el primero descansa en el interés personal y deja obrar, sin dirigirlas, la fuerza y la razón de los individuos.

El segundo concierta, en cierto modo, en un hombre todo el poder de la sociedad.

El uno tiene por principal misión la libertad; el otro, la servidumbre.

Su punto de vista es diferente; sus caminos diversos; sin embargo, cada uno de ellos parece llamado por un designio secreto de la Providencia a sostener en su día en sus manos los destinos de la mitad del mundo» (ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. (México, 1957, págs. 421 a 422). Han transcurrido ciento treinta y cuatro años a contar de aquel en que apareciera la primera edición del mencionado libro de Tocqueville y sus apreciaciones, así como sus previsiones, sorprenden, por lo que hay en las mismas de evidencia. Hoy, Tocqueville, como profeta de la inevitable grandeza norteamericana, está tan a la moda como su conciudadano Julio Verne, en lo que hace relación a la impresionante experiencia del «Apolo VIII». Cuando Tocqueville formulara sus profecías, no era fácil imaginarse que Norteamérica llegaría a convertirse en una superpotencia, compartiendo un día con Rusia el liderato del mundo, en contraste con Europa, que hasta el presente pugna, al parecer sin éxito, por encontrarse a sí misma, fruto de un achaque padecido por el Viejo Mundo; a saber, darse cuenta, con notorio retraso, que su indiscutible protagonismo plurisecular, y prácticamente de alcance ecuménico, había pasado a manos de las dos citadas superpotencias, cuya proyección, en el campo internacional, nos brinda el ejemplo de una inédita experiencia histórica. Prueba evidente de que Europa no ha logrado desasirse de su lamentable miopía, nos la ofrecía recientemente De Gaulle, el torpedear la U. E. O., recurriendo, una vez más, a la puesta en práctica del sistema del «sillón vacío».

Hoy, tornando la vista a lo que fueron los primeros lustros de la vida in-

dependiente norteamericana, consumada una evolución que habría de conducir-la a su actual grandeza, resulta difícil explicar cómo una política internacional, caracterizada por inicios inspirados en la retracción y el desentendimiento, pudo conducir a este epílogo, que Tocqueville, genialmente, entreviera. Fuera destacado apóstol de dicho aislacionismo, John Adams, presidente desde 1797 a 1801, el cual, en carta escrita a Levingston, el 5 de febrero de 1789, decía: «He pensado que, dentro de pocos años, lo más cuerdo será retirar a nuestros Ministros de Europa y enviar al Viejo Mundo Embajadas, sólo en especiales circunstancias.» Más tarde sugiere al Congreso la conveniencia de organizar la educación pública, en el sentido de crear un determinado estado psicológico en el pueblo norteamericano, familiarizándolo con la puesta en práctica de la política internacional de aislamiento. Adams había escrito: «América es independiente de Europa, independiente de Inglaterra, independiente de Francia, independiente del mundo.» Se olvidó Adams de consignar «independiente del resto del Nuevo Mundo», ya que años después, con ocasión de reunirse en 1826 el Congreso de Panamá, Clay, Secretario de Estado, con fecha 8 de mayo de 1826, comunica instrucciones a los delegados norteamericanos, de cuyo contenido se induce que, quien las redactara, estaba alcanzado por la proyección de aislacionismo norteamericano. Es de lamentar que, en definitiva, los delegados norteamericanos no participasen en las deliberaciones del istmo, pero no cabe duda de que al sur y al norte del Río Grande, dos Américas se aprestaban a seguir sus respectivos y no siempre coincidentes destinos.

## 2. *Aislacionismo «versus», equilibrio político.*

Si bien, tanto Jorge Washington, cuanto James Monroe, brindan testimonio fehaciente de su animadversión, respecto del sistema del Equilibrio Político (el primero en su oposición a la conclusión de alianzas con el Viejo Mundo, sin duda porque entreveía que las alianzas, constituyen artilingio específico del Equilibrio Político, y el segundo, conminando a Europa y formulando la advertencia de que se opondrá a cuanto signifique intento de extender al Nuevo Mundo el sistema legitimista, a la sazón imperante en Europa); sin embargo, quién centrará, inequívoca y acertadamente, su ofensiva, respecto de la *Balance of Power*, será el presidente James K. Polk, en su

Mensaje de 2 de diciembre de 1845, en el cual puede leerse: «La rápida extensión de nuestra colonización, respecto de territorios antes no ocupados, la adición de nuevos Estados a la Confederación, la expansión de libres principios y nuestra grandeza como Nación, han atraído la atención de las potencias europeas, y recientemente la doctrina ha sido esparcida por alguna de ellas, propugnando la instauración en este continente, de la *Balance of Power*, para frenar así nuestro avance. Los Estados Unidos, deseosos de conservar relaciones de buen entendimiento, no pueden silenciar la interferencia europea en el continente americano, y si tal interferencia fuese intentada, estaríamos dispuestos a resistirla.» «El recelo, entre los diferentes Estados europeos, en el sentido de que ninguno de ellos debe ser omnipotente respecto del resto, les ha inclinado a establecer lo que ellos denominan *Balance of Power*, la cual no debe permitirse tenga aplicación alguna en el continente americano, especialmente en los Estados Unidos.» «Debe ser inequívocamente proclamado ante el mundo, como nuestra política de colonización, que ninguna colonia o Dominio, puede ser instalada sin nuestro consentimiento o establecida en cualquier parte del continente americano.»

Difieren sustancialmente las tesis contenidas en los dos Mensajes presidenciales, de Monroe—1823—y de Polk—1845—; en ambos se condena el intento europeo de establecer en el Nuevo Mundo prolongaciones coloniales, pero así como Monroe, condena la exportación del sistema político imperante en Europa—el legitimismo—, Polk alude más bien al principio normativo de política internacional, viviente en el mundo europeo—el equilibrio, degenerado con la puesta en práctica del sistema de los repartos, como fuera el caso, a expensas de la desventurada Polonia, en 1772, 1793, 1795 y 1939—. De ahí que la excomunión, a cargo del presidente James K. Polk, parezca más adecuada, habida cuenta de que, bien considerado, caso de instalarse el sistema del Equilibrio Político en el Hemisferio Occidental, carecería de viabilidad inspiratoria la doctrina del «destino manifiesto» y, consiguientemente, se vería inevitablemente afectada, lo que habría de ser y constituye hoy evidente realidad: la hegemonía norteamericana. El profesor alemán Dehio, en su obra *Equilibrio o hegemonía (Gleichgewicht oder Hegemonie)*, nos brinda un título, conteniendo la tesis dilemática, a cuyo tenor, equilibrio y hegemonía, son realizaciones que recíprocamente se excluyen. La tesis de Polk es discutible, si tenemos presente, como constituía designio irrealizable, el exportar al Hemisferio Occidental, el sistema

europeo del Equilibrio Político. Así se deduce de la tesis expuesta por José Ortega Gasset, en su Opúsculo *Meditaciones de Europa (Obras inéditas)*. Editorial «Revista de Occidente», 1950, págs. 86-93). Considera Ortega Gasset erróneo el atribuir la encarnación del poder público, al específico Estado nacional, aduciendo que, durante cuatro centurias, Europa estuviera sometida al poder público, producto del sistema de la *Balance of Power*.

Considera Ortega Gasset la unidad europea como una realidad y reputa de fantasía el propugnar que Alemania, Italia, España o Francia, son unidades sustantivas, completas e independientes. Para Ortega, el Equilibrio Político debe considerarse como fruto específico de la pluralidad, ya que, nos dice, sin pluralidad no hay unidad. Europa, agrega Ortega Gasset, es como un enjambre, cual un papel de filigrana, a cuyo trasluz puede percibirse la existencia de una sociedad europea.

De la original construcción dialéctica, a cargo de Ortega y Gasset, parece adecuado deducir: el Equilibrio Político no debe considerarse como principio abstracto, aplicable en no importa qué latitud, sino que es preciso adjetivarlo, cual específica realización europea. De ahí nuestra tesis: dificultad, acaso insuperable, de exportar el principio de Equilibrio Político a latitudes donde no imperaba el clima histórico, entonces vigente en el Viejo Mundo. De ahí la extrañeza que nos produce el ver al presidente Polk, tan ardientemente entregado a lo que, desde el punto de vista de su posible trasplante al Nuevo Mundo, no pasaba de constituir un fantasma. Ahora bien, ello no implica que desconozcamos la pertinencia de la ofensiva dialéctica de Polk, en cuanto, en último término, contribuía a robustecer, en la conciencia norteamericana, la devoción y lealtad hacia cuanto significase instalación y robustecimiento de la hegemonía norteamericana, alcanzada a impulsos del «destino manifiesto».

La hostilidad, hacia cuanto significase propósito de exportar al Hemisferio Occidental la constante histórica—más bien ánglica que continental—de la *Balance of Power*, encuentra nuevo eco, setenta y tres años después, en lo consignado por el presidente Wilson, en su discurso, pronunciado ante el Congreso de Washington, de 11 de febrero de 1918; allí, en el número 2.º, puede leerse una afirmación, a tenor de la cual, los pueblos y las provincias, no pueden pasar de una soberanía a otra, como objetos peones de juego, «incluso del gran juego, desacreditado para siempre, del equilibrio de fuerzas».

Debe tenerse en cuenta que la finalidad perseguida por los norteamerica-

nos, de alcanzar, conjuntamente, el alejamiento de la *Balance of Power*, confinándola al Viejo Mundo y, consiguientemente, la hegemonía de los Estados Unidos, no podía proveer de tranquilidad a quienes lograran instaurar esta última, habida cuenta de que cada vez resultaba más difícilmente compaginable la superpotencia norteamericana y la inclinación retractiva de los Estados Unidos. Estos, en última instancia, tenían que hacer acto de presencia como protagonistas de la política internacional, concebida a escala ecuménica, y por ello, en definitiva, percibieron, no sin dificultad, que para Europa había pasado definitivamente la experiencia del Equilibrio Político, confinado al Viejo Mundo libre europeo, y que éste, entregado a sus propias fuerzas y frenado por su carencia de evidente vocación europeísta, se encontraba en condiciones de inferioridad, frente a la otra superpotencia y ese evidente riesgo, sólo podría eliminarse, prestando al Viejo Mundo el apoyo norteamericano y requiriendo a Europa, que para que, de una vez, procediese a incinerar los vestigios de un parroquialismo anacrónico y en la actualidad agarrotante. Dicho en otros términos, los Estados Unidos, como tendremos ocasión de comprobar en otra parte de este trabajo, debían considerar que el Equilibrio Político no es artilugio, definitivamente arrinconado, sino susceptible de recuperar su protagonismo, tras el eclipse por él padecido. (Véase CAMILO BARCIA TRELLES, obra citada, capítulos III y XI, respectivamente titulados: *Antecedentes próximos del Pacto Atlántico* y *El Pacto Atlántico y el Equilibrio Político*, páginas 69-101 y 281-307.)

### 3. *El monroísmo y el «Covenant».*

De la persistencia, en lo que atañe a la proyección histórica del aislacionismo norteamericano, se nos brinda otro ejemplo aleccionador. Cuando se discutía el primitivo proyecto de lo que habría de ser Pacto de la Sociedad de las Naciones, los entonces denominados Senadores francotiradores o filibusteros (Borah, Lodge, Knox), habían centrado su actividad dialéctica, abrigando el designio de provocar el naufragio del *Covenant*, apelando, a veces para ello, a extraños y sorprendentes recursos, entre los cuales se incluía el reproche de que en el Pacto no se incluía para nada, ni directa, ni indirectamente, una mención de reconocimiento de la Doctrina de Monroe. Tal reproche, a nuestro entender, carecía en absoluto de razón de ser, ya que dicha

Doctrina, no sólo es de origen norteamericano, sino que, reiteradamente, los políticos de Washington, sostuvieran como tesis constante, que, sólo y exclusivamente a los Estados Unidos, competía interpretarla en cada caso. El presidente Wilson, fervoroso defensor de la Sociedad de las Naciones, apeló *in extremis*, para dar satisfacción a los Senadores irreconciliables, a la inserción de una cláusula, que no figuraba en el primer proyecto del *Covenant* y que después pasará a formar parte del mismo; nos referimos a la introducción en el texto de un nuevo artículo, que no figuraba en el primer proyecto del *Covenant*; aludimos al artículo 21, que a la letra dice: «Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, como la Doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles, con ninguna de las disposiciones del presente Pacto».

Sorprende, ante todo, que se sitúen en la misma línea de jerarquía, los tratados de arbitraje y la Doctrina de Monroe, pero aún sube de punto nuestra extrañeza, cuando vemos asignada a la Doctrina de Monroe, la condición de «Inteligencia Regional», es decir, de norma, producto del acuerdo de varios Estados americanos. Esto aparte, Europa, implícitamente, había así reconocido: de un lado, la hegemonía norteamericana en el Nuevo Mundo, y de otro, había prestado su asentimiento a la tesis consignada en el artículo 21, elevando, sorprendentemente, a la categoría de «Inteligencia Regional», un acto unilateral, de etiología norteamericana, que, como tal—nos referimos a la Doctrina de Monroe—, carecía de validez, no sólo referida a los países americanos, situados al sur del Río Grande, sino en lo que hacía relación a los Estados europeos. La concesión que así se dispensaba a los Estados Unidos, no sólo debía reputarse de enorme, sino más bien de increíble, pese a lo cual el Pacto de la Sociedad de las Naciones naufragó en el Senado de Washington, por el voto hostil, registrado en el mismo, ya que los Senadores demócratas y correligionarios de Wilson, no pudieron reunir los dos tercios de sufragios que constitucionalmente son necesarios para que se considere aprobado, por el Senado, un tratado internacional. En noviembre de 1920, Wilson va a encontrarse con la prueba irrefutable de que el naufragio del *Covenant* resultaba irremediable: nos referimos a las elecciones presidenciales de primer grado, en las cuales los republicanos, hostiles a la ratificación del *Covenant*, obtienen 16 millones de votos, contra nueve que consiguen reunir los demócratas, preanuncio de lo que habrá de ser

el triunfo del candidato republicano, Warren G. Harding, que, desde 1921 a 1923, va a ser huésped de la Casa Blanca. (Véase CAMILO BARCIA TRELLES, obra citada, capítulo V: *El Pacto del Atlántico y la Doctrina de Monroe*, páginas 119 a 137.)

#### 4. *El sorprendente cambio de rumbo de la política internacional norteamericana.*

Hasta aquí hemos intentado articular, en forma concisa, cuál ha sido la trayectoria dialéctica de los Estados Unidos, conectada a la política de las dos esferas y a su consecuencia, el aislacionismo norteamericano. Ese período histórico se inicia visiblemente cuando Jorge Washington publica, el 19 de noviembre de 1796, su histórico Manifiesto de Adiós, en el cual, en esencia, viene a calificarse la misión asignable al Océano Atlántico, como mar interpuesto entre dos mundos, en lo que atañe al establecimiento de pactos de alianza, más o menos duraderos, con las naciones europeas, limitando la misión de dicho océano, como vehículo para la realización propugnada por Washington—de crecientes relaciones comerciales—. Esa inclinación, a la cual no nos parece excesivo calificar de «constante histórica», perdura hasta que fuera aprobada la Resolución Senatorial, número 239, presentada el 19 de mayo de 1948, conocida con la denominación de Resolución Vandenberg y que constituye antecedente inmediato, de lo que, a partir del 4 de abril de 1949, va a ser signado en Washington, con la denominación de Pacto del Atlántico y ratificado, también en Washington, el 24 de agosto de 1949. De ello puede colegirse que el citado Pacto responde a iniciativa norteamericana; sin embargo, si esto es evidente, no es menos innegable que esa iniciativa, tan sorprendente, de los Estados Unidos, había sido generada a impulsos de un proyecto, específicamente europeo. Nos referimos a la conclusión, el 17 de marzo de 1948, en Bruselas, del Pacto de Unión Occidental, que ofrece un plural interés: primero, por su específico contenido, y segundo, por un factor, no desdeñable, de tipo cronológico. En lo que concierne a su significación intrínseca, recuérdese que en dicho Pacto de Unión Occidental, y en su preámbulo, los signatarios aluden a la asistencia mutua, que habrán de prestarse en caso de agresión—citada genéricamente—, para aludir después a dicha agresión, referida específicamente a Alemania; en lo que atañe al factor cronológico, parece adecuado recordar

que un año antes—el 4 de agosto de 1947—se había signado en Dunkerque el Tratado de Alianza, franco-británico, que ofrece dos características: primera, que tanto en el apartado cuarto de su introducción, cuanto en los artículos 1.º, 2.º y 3.º, se menciona específicamente el supuesto de una agresión alemana, declarándose, al propio tiempo, que se tienen presentes los tratados de alianza y asistencia mutua, concluidos por Inglaterra y Francia, con Rusia, respectivamente, en Londres—1942—y en Moscú—1944—, de cuya mención parece inducirse que, entre dichos pactos, no existe incompatibilidad, sino semejanza, ya que en los tres se fija como objetivo el hacer frente a una posible agresión alemana; se asigna al Tratado de Dunkerque una duración de cincuenta años. Segunda, de todo lo expuesto se deduce que, un año antes de concertarse el Tratado de Bruselas, parecía otorgarse primacía al problema de una futura agresión alemana, cimentándose así el futuro destino de Europa, sobre la tesis del marginalismo alemán, decretado en Londres, Moscú y Dunkerque, y no emergentemente, sino en lo que atañe al Pacto de Dunkerque, asignándole una vigencia de medio siglo y de diez años al de Bruselas, incluyendo en éste la cláusula de tácita reconducción.

Comparados los Pactos de 1947 y 1948, se percibe entre ambos la diferencia ya consignada, pero además, en el segundo, se aprecia la inserción de cláusulas, que lo diferencia abiertamente de lo que se considera como tradicional pacto de alianza; dicho convenio persigue el propósito de: confirmar y defender los principios democráticos de las libertades cívicas e individuales, las tradiciones constitucionales y el respeto a la ley; se aspira a estrechar los lazos económicos, sociales y culturales, y, sobre todo (esto es lo que más habría de impresionar al entonces presidente Harry S. Truman), «a cooperar lealmente y a coordinar sus esfuerzos, para constituir en la Europa Occidental, una base sólida para la reconstrucción económica europea». Es así cómo la Europa quintuple, creada en Bruselas, con vistas a lo dispuesto en el artículo 9.º del Pacto de Unión Occidental, va a engrosarse con el ingreso de nuevos miembros: Alemania Federal e Italia, a virtud de lo acordado en la Declaración de Londres de 3 de octubre de 1954 y, posteriormente, en el Protocolo de París de 23 de octubre de 1954. En el Protocolo final de las nuevas potencias, se consigna (garantía de los Estados Unidos y el Canadá) que, «sólo utilizando el Tratado de Bruselas como núcleo, es posible encontrar en este nuevo patrón una esperanza continuada de unidad entre las naciones de Europa».

De lo anteriormente relatado se deduce que lo registrado a lo largo del espacio de tiempo, comprendido entre los años 1948 y 1954, puede ser decisivo en lo que afecta a la posibilidad de alcanzar una articulación europea, liberando al Viejo Mundo de la mácula del anacronismo, encarnada en el lamentable parroquialismo que venía practicando el Viejo Mundo, a lo largo de cuatro siglos, a través del sistema del Equilibrio Político. Este proceso encierra, entre sus diversos significados, uno relevante, de tan innegable trascendencia, que, cual veremos de modo inmediato, va a provocar el milagro de que los Estados Unidos, trunquen cerca de dos siglos de historia, durante cuyo decurso, se atuvieran a la práctica sistemática del aislacionismo y del desentendimiento, respecto de las complicaciones registradas en el proceso de lo política internacional específicamente europea y teatro de contiendas bélicas, en los siglos XIX y XX, que, en el orden del tiempo, constituían explicable punto de referencia, para construir, por contraste, los puntos esenciales de la política internacional norteamericana, inspirados, ininterrumpidamente, hasta 1949, en el llamado sistema de la política internacional de las dos esferas, mantenida incluso cuando la omnipotencia de los Estados Unidos parecía difícil de practicar, atendidos éstos a la técnica del retraimiento, pese a lo cual, Norteamérica nos ofreciera testimonio fehaciente de su obcecación inhibicionista, al promulgar primero la Neutrality Act de 31 de agosto de 1935 y la de 1 de mayo de 1937, que después aspiró a proveerla de alcance continental, al signarse la Declaración de Panamá de 3 de octubre de 1939, concluida, no lo olvidemos, cuando ya constituía dramática realidad la segunda guerra europea.

Todo ese panorama internacional, calificado por la retracción norteamericana, se altera, cuando Truman, refiriéndose al Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948, afirmaba: «La determinación de las naciones libres, de Europa, de protegerse a sí mismas, será complementada por una similar reacción por nuestra parte para ayudarles a lograr tal fin.» Debe relacionarse ese discurso con el pronunciado y radiodifundido, a cargo de Dean Acheson, al día siguiente de concertarse el Pacto de Bruselas—éste había sido firmado el 17 de marzo—; «en el curso de medio siglo y a través de dos guerras, hemos acusado el reflejo aleccionador de una experiencia histórica, la cual evidencia que el control de Europa, a cargo de una Potencia agresiva e inamistosa, constituye una intolerable amenaza para Norteamérica. Ello significa que el desequilibrio de fuerzas (hoy realidad en Euro-

pa) afecta a la seguridad y crea el temor y la ansiedad por parte de quienes ven, en el desigual reparto de fuerzas en presencia, la amenaza de una prepotencia y la intranquilidad que depara un sentido claro de indefensión.»

Aparte la significación intrínseca de las anteriores apreciaciones, relacionadas con la aparición del Pacto del Atlántico, estimamos oportuno parangonarlas con aquella persistente condenación, por parte de Norteamérica, que arranca de 1845—a cargo, como hemos visto, del presidente Polk—y llega por lo menos hasta 1918, cuando Wilson decretaba una nueva excomunión del Equilibrio Político y, según cuya versión, dicho principio debía considerarse como definitivamente desacreditado. Todas esas manifestaciones de truncamiento, en el modo de practicarse la política internacional estadounidense, acaso y en parte pueden explicarse, nunca justificarse, si recordamos que el entonces Embajador de los Estados Unidos en París (1968), Robert Schriver, sin mencionarlo, parecía aludir al «Destino Manifiesto», al afirmar: «Es verdad, los Estados Unidos, ofrecen al mundo el ejemplo singular de un Estado convertido en gran potencia, sin haberlo querido.»

##### 5. *Rasgos esenciales del Pacto Atlántico.*

A lo largo de la evolución histórica que hemos intentado resumir en las páginas que anteceden, llegamos a la fecha histórica del 24 de agosto de 1949, día en que entrará en vigor, tras las ratificaciones requeridas, el Pacto del Atlántico. A contar del día de su firma, cumplirá veinte años, el 4 de abril del presente, y esos cuatro lustros suman espacio de tiempo suficiente para intentar un balance escueto, atentos al limitado espacio de que disponemos, para intentar la oferta de una valoración, concerniente a los méritos y deméritos del Pacto Atlántico y hasta qué extremo contribuyó al fortalecimiento y acentuación de la integración europea.

Se ha querido incluir al Pacto Atlántico en la categoría de una Alianza Regional, y se habló, a este propósito y con notoria reiteración se aludió a la Comunidad Atlántica, a pesar que del Pacto no son signatarias Naciones americanas, situadas al sur del Río Grande y bañadas por el citado mar. Debe tenerse en cuenta que las alianzas regionales, por lo menos las hasta el presente conocidas, no parecen compatibles, con la interposición entre los miembros que las integran, no sólo de amplias solucio-

nes de continuidad, sino incluso de la inmensidad de un océano, que ahora, sin apreciable y meditada transición, dejó de ser aquella lámina aisladora, obstáculo a una colaboración aliancista, más o menos permanente, entre los Estados Unidos y Europa. Así perdió el Atlántico su condición bisecular de parapeto o de lámina aisladora, y esta alteración encierra una relevancia que nos parece innecesario destacar. (Sobre la exposición que precede, puede consultarse CAMILO BARCIA TRELLES: *El Pacto del Atlántico*. Editorial del Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1950, capítulos II y III, respectivamente, concernientes a los antecedentes próximos y remotos del Pacto del Atlántico, págs. 27 a 101.)

El examen de los problemas que plantea la ejecución de las disposiciones incluidas en el articulado del Pacto del Atlántico, habrá de ser necesariamente concisa: primero, por motivos de espacio, y segundo, porque entre los artículos citados, unos son fundamentales y otros ocupan lugar secundario. Aun respecto de los primeros, no es nuestro propósito, por parecernos inoportuno, prestar atención a todas esas cláusulas que denominaremos medulares. Unas deben valorarse en función de lo que el transcurso del tiempo las afectó; otras, no se ven alcanzadas por esos motivos de cronología. De entre éstas, consideramos oportuno consignar una elemental consideración al artículo 10, que, por su contenido, recuerda lo consignado en el artículo 27, 3, de la Carta de las Naciones Unidas y que ha inspirado tan reiteradas como explicables críticas; aludimos al derecho del veto, que se reconoce en el artículo 10 del Pacto Atlántico. Pero entre los dos citados preceptos existe notoria diferencia, ya que el derecho de veto, tal y como se consigna en el artículo 27, 3, de la Carta de las Naciones Unidas, sólo alcanza a los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad; en tanto en el Pacto del Atlántico, tal derecho se reconoce a todos y cada uno de los 15 miembros que lo integran, de lo cual se induce que, con el veto de un solo Estado, puede decretarse la inextensibilidad espacial del Pacto. Otra diferencia, no carente de significación, es la siguiente: si bien es verdad que la Carta de las Naciones Unidas ha delimitado las atribuciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, no es menos cierto que el ingreso, en los últimos veinte años de más de medio centenar de miembros en la O. N. U., puede traducirse un día en la consecuencia, de que, por caminos indirectos, puedan ampliarse las atribuciones de la Asamblea, en cuanto único órgano democrático; ahora bien, esta compensación no

puede darse respecto del Pacto del Atlántico, donde no existe un Consejo y una Asamblea, ya que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10, todos los miembros tienen derecho al ejercicio del veto y no sólo se consigna esa disposición sorprendente, sino otra, *limitando a Estados geográficamente europeos*, el posible ingreso en la organización atlántica, con lo cual se excluye a las Repúblicas americanas, pese a que 10 de las mismas están bañadas por lo que fuera mar tenebroso.

a) *Alcance espacial del Tratado de Washington y la monroización del mar latino.*

En relación con lo que acabamos de examinar, aun cuando dicho problema se plantea en otro artículo del Tratado (el 6.º), queremos decir que así como se proclama, respecto del Hemisferio Occidental, la inextensibilidad del Pacto Atlántico, en contraste y en lo que a Europa se refiere, se estatuye—como ya hicimos notar—que puede ser admitido como nuevo miembro del Pacto «*todo Estado europeo*», y es indudable que, en un convenio que responde, clara y exclusivamente, a iniciativa norteamericana, parece otorgarse trato de favor a los pueblos que ostenten la condición de europeos y aspiren a ser admitidos en el seno del Pacto Atlántico. Es más: en el artículo 6.º, haciendo mención a lo preceptuado en el artículo 5.º, sobre un ataque armado en el territorio de una de las partes, se considera como tal a los «*Departamentos franceses de Argelia*», con lo cual, y en tanto Argelia siguió ostentando la condición de Departamento francés, es indudable que el Pacto del Atlántico, pese a su denominación, comprendía entre los territorios a los cuales alcanzaba el beneficio de la garantía a la que hoy es Nación independiente, bañada por el Mediterráneo. En relación con el problema que estamos considerando, conviene no olvidar que, entre los signatarios originarios del Pacto del Atlántico, figura Italia, nación exclusivamente mediterránea. Lo propio puede decirse de Grecia y Turquía, que accedieron al Pacto del Atlántico, el 18 de febrero de 1952, ambas bañadas por el mar latino. En contraste, naciones que cuentan con litorales atlánticos y mediterráneos (caso de España), no figuran entre los Estados miembros del citado Pacto (CAMILO BARCIA TRELLES, obra citada, capítulo XIII: *Alcance espacial, presente y futuro del Pacto del Atlántico*,

páginas 425 a 461). Ahora bien, como, desde entonces han transcurrido dieciocho años, con ocasión de la crisis actualmente realidad en el Oriente Medio, se ha reactualizado el problema de la inclusión del Mediterráneo, como área a donde alcanzan las disposiciones del Pacto, y ello teniendo en cuenta la aparición en aguas del mar latino de una potencia, que no es europea, ni tampoco mediterránea—norteamericana—, y de otra que tiene acceso al Mediterráneo, a través del Bósforo y de los Dardanelos, partiendo del Mar Negro—Rusia—, en virtud de los acuerdos de Montreaux (arts. 11 y 12 de la Convención de 20 de julio de 1936). La circunstancia reseñada ha causado explicable reacción en algunos países del Mediterráneo, teniendo en cuenta que esa plural presencia, puede implicar la consecuencia inquietante, de que la visita y estancia de las dos grandes superpotencias en el mar latino, afecte un día a los países ribereños del Mediterráneo. De ahí la sugerencia del ministro de Asuntos Exteriores español, en el sentido de lograr una especie de neutralización del histórico mar. Se habló igualmente de la «monroeización» del mar latino, denominación que nos parece, cuando menos, discutible: primero, porque la Doctrina de Monroe obedece a la declaración unilateral de los Estados Unidos, porque pretenden extender su aplicación al sur del Río Grande, ya que alude el citado quinto presidente de Norteamérica, a las colonias españolas que han logrado su independencia y la mantienen; segundo, porque el autor de la citada doctrina y sus reemplazantes en la Casa Blanca, han sostenido la tesis de que sólo al Gobierno de Washington competía su interpretación.

Dicho problema cobrará visible actualidad, con ocasión de la reciente visita a España del ministro de Relaciones Exteriores francés, Michel Debré, el cual, en sus declaraciones a los periodistas, el pasado día 7 del mes de febrero, decía: «La propuesta del ministro español, señor Castiella, sobre neutralización del Mediterráneo, me parece excelente en principio; pero la crisis actual del Oriente Medio, hace difícil su puesta en práctica inmediata», y después de afirmar que tal problema no había sido objeto de examen, en las conversaciones mantenidas por los ministros Castiella y Debré, este último añadía: «Es deseable que el Mediterráneo no acoja flotas de Estados no ribereños. Pero es el caso que los países del Oriente Medio, piden ayuda, para su desarrollo, a rusos y norteamericanos. Este problema está ligado a cualquier solución para el Oriente Medio.» Las citadas alegaciones plantean una cuestión compleja, a saber, si

es o no aceptable la tesis de Michel Debré, en el sentido de que si la propugnada neutralización del mar latino contribuiría o no a solucionar el problema del Oriente Medio, ya que la tesis del diferimiento del problema, a cargo del ministro francés, implicaría una consecuencia inquietante: que en tanto no se logre un deseable apaciguamiento de los problemas del Oriente Medio, las escuadras rusa y norteamericana continuarán haciendo acto de presencia en las aguas del que fuera y, al parecer, ya no es *Mare nostrum*, y si ha de ser cierta la apuntada consecuencia, resultaría que en el Mediterráneo desempeñarían un papel preponderante Rusia y Norteamérica, y su recíproca y presumiblemente no acorde acción, sembraría la inquietud, ya perceptible, y hoy vigente en los países que son indiscutible y geopolíticamente, mediterráneos.

b) *Lo estático y lo dinámico en las disposiciones del Pacto.*

En el Pacto de la Sociedad de las Naciones se insertaban dos artículos, el 10 y el 19, uno estático; el otro dinámico; el primero alude a la obligación de respetar y defender, contra toda agresión exterior, la integridad territorial y la independencia política, de todos los Miembros de la expresada Sociedad; el segundo, facultaba a la Asamblea, para invitar a los Miembros de la Sociedad, a proceder a un nuevo examen de los tratados considerados como inaplicables, así como las situaciones internacionales, cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo. El artículo 10 parece más o menos verosímilmente inspirado en lo que implica el principio de *pacta sunt servanda*, es decir, obligación de no conculcar lo estipulado en los convenios y en las disposiciones de un acuerdo internacional. El artículo 19, diríase concebido bajo inspiración del principio *rebus sic stantibus*, norma que significa, que, no constituyendo los acuerdos internacionales, fruto de la abstracción, sino que éstos se conciertan teniendo en cuenta las circunstancias internacionales existentes en el momento de su signatura, cuando éstas se alteren fundamentalmente y, en consecuencia, se localizase en las mismas el asomo de un más o menos perceptible anacronismo, afectando a dichas disposiciones, para desterrar esa indeseable mácula, se estimará prudente proceder a la revisión del convenio,

bien actualizándolo en sus cláusulas alcanzadas por el arcaísmo o incluso declarando necesario decretar su extinción.

Parece que en los mencionados aforismos, conjugándolos en posición de equilibrio, deben inspirarse quienes proceden a la redacción de un convenio; a uno y a otro parecía adecuado otorgarle una condicionada beligerancia, para así equilibrar lo estático y lo dinámico. Si nos inclinamos por el inmovilismo y optamos por mantener obsesivamente inalteradas las disposiciones de un tratado, notoria e innegablemente desactualizadas, convertimos tal convenio, no en un modo de encauzar, jurídica y pacíficamente, la política internacional, sino en una camisa de fuerza, que nos llevaría a la explosión. Si, por el contrario, optamos por respaldar la tesis de la vida efímera de los tratados, referido dicho criterio a la pura razón de Estado, desenlazaríamos en la anarquía internacional.

El enunciado de los problemas que anteceden, lo hemos considerado, ya que no imprescindible, sí como conveniente, habida cuenta de que el Tratado del Atlántico, como veremos, se hizo eco del citado problema e inspiró algunas de las cláusulas, contenidas en el artículo 12 del mismo. En dicha disposición se prevé la posibilidad de la revisión del Tratado del Atlántico, de acuerdo con normas, que, acertada y venturosamente, se estipulan, al establecer, en cuanto principio, que el mencionado convenio permanecerá inalterado en sus disposiciones a lo largo de dos lustros; pero, se agrega, que, transcurridos esos diez primeros años, inmediatamente subsiguientes al de 1949, y «teniendo en cuenta los factores afectando en tal momento a la paz y a la seguridad en la región del Atlántico norte, incluyendo el desarrollo de los acuerdos internacionales, tanto universales como regionales, concluidos conforma a la Carta de las Naciones Unidas», «las partes se consultarán, a petición de una de ellas, con vistas a revisar el Tratado». Si transcurridos los primeros diez años señalados, en los diez subsiguientes, ninguno de los miembros signatarios del Tratado invocara el contenido de la segunda parte del precitado artículo, y esa constituye precisamente la causa explicativa de que nos encontremos en vísperas de cumplirse los dos lustros sin haberse registrado ninguno además revisionista por parte de uno o varios de los firmantes del Pacto.

Al contarse seis años, a partir de la promulgación del Tratado del Atlántico, se registra un hecho trascendente: aludimos a la conclusión, el 14 de mayo de 1955, del Pacto de Varsovia, convenio que responde a la condición

de acuerdo regional, ya que afecta a una zona geográfica del Este de Europa y cuyos signatarios pertenecen a países que entre sí, en cierto modo, constituyen un bloque geográfico homogéneo, sin soluciones de continuidad, condición que, cual vimos, no es tan evidente, referida al Pacto del Atlántico, habida cuenta de que este último, geográficamente considerado, tiene rango intercontinental, debido a que, entre los signatarios del mismo, se interpone la inmensidad del Océano Atlántico.

No deja de originar sorpresa que el Pacto de Varsovia haya sido concluido cuando el Tratado del Atlántico sumaba seis años de vigencia, espacio de tiempo, que hace sospechar, que el Pacto de Varsovia no puede considerarse como reacción soviética ante la aparición del Tratado del Atlántico Norte, ya que tal réplica, en cualquier caso, resultaría ser notoriamente tardía. Sin embargo, la anterior apreciación nos parece ya que no recusable, cuando menos discutible, y ello si prestamos atención a factores de tipo cronológico, que puedan contribuir al esclarecimiento del problema objeto de examen.

Ateniéndonos a lo consignado en la parte introductiva del Pacto de Varsovia, no es precisamente la conclusión del Pacto del Atlántico lo que explica y determina la réplica a cargo de Rusia y sus satélites, ya que, lo que se alega en esas líneas introductivas, atañe a dos extremos: 1.º, la adhesión al Pacto de Bruselas por parte de Alemania e Italia, registrada en Londres, el 3 de octubre de 1954, así como la firma, en París, el 23 de octubre del citado año, del Protocolo que modifica esencialmente dicho convenio, reemplazando los términos del Tratado de Bruselas, donde se disponía «tomar las medidas necesarias, para el caso de reanudación por Alemania de una política de agresión», por la siguiente cláusula «fomentar la unidad y estimular la integración progresiva de Europa»; 2.º, el ingreso de Alemania en la Organización del Atlántico Norte, fuera precedida del Protocolo de Adhesión de 23 de octubre de 1954, y entra en vigor el 5 de mayo de 1955, es decir, nueve días antes de signarse el Pacto de Varsovia.

... En lo que atañe al primero de los dos enunciados extremos, se lee, en el apartado segundo del Preámbulo del Pacto de Varsovia, que éste se concierta, como ademán defensivo, respecto de la «Unión Europea Occidental», «con la participación de Alemania, en vías de remilitarización». En efecto, el ingreso de Alemania occidental, como miembro de la «Unión Europea Occidental», implica una modificación del Tratado de Bruselas; pero no, como se dice en el Pacto de Varsovia, en el sentido de constituir una amenaza para la paz, sino,

como se dispone en el Tratado de París, con la finalidad de «fomentar la unidad y estimular la integración progresiva de Europa», propósito más constructivo que agresivo. En lo que atañe al ingreso de Alemania en el Pacto del Atlántico, debe tenerse en cuenta que las disposiciones contenidas en el artículo 1.º del mencionado convenio tienen visible semejanza, con lo dispuesto, también en el mismo artículo del Pacto de Varsovia, donde puede leerse: «Las partes contratantes... se comprometen a abstenerse, en sus relaciones internacionales, de amenazas de violencia o de aplicación de la misma y la no injerencia en los asuntos internos.» Tal disposición, y especialmente lo consignado en el último párrafo del Preámbulo del Pacto de Varsovia, donde se habla «del respeto a la soberanía y a la independencia de los Estados y la no injerencia en sus asuntos internos», parecen haber sido contradichos por la actitud de Rusia, invadiendo Checoslovaquia y ocupándola militarmente, a no ser que en Moscú se crea que esas violaciones no lo son, porque reflejan lo que hay de esencia en la sedicente Doctrina Breznev.

Nótese que la adhesión de Italia al Pacto del Atlántico y el ingreso en el mismo de Grecia y Turquía, en fecha posterior—22 de octubre de 1951— implica el incremento de signatarios, cuyas costas están bañadas por el Mediterráneo, y ello afecta visiblemente al incremento de la conexión del Pacto Atlántico, con las naciones bañadas por el mar latino.

Para poner término a estas consideraciones, quisiéramos referirnos a las discrepancias que se abrieran paso en el seno del Pacto del Atlántico y personalizadas, como intentaremos demostrar, en las tesis respectivas de los presidentes de Francia y de los Estados Unidos.

#### 6. *El duelo dialéctico, a cargo de los presidentes Johnson y De Gaulle.*

Consignemos que De Gaulle, haciendo destinatario de su tesis sólo a Johnson, parecía ignorar a los otros 14 signatarios del Pacto del Atlántico, contribuyendo, al propio tiempo, a reconocer la situación de superpotencia asignable a los Estados Unidos. De Gaulle actúa como objetante; Johnson adopta la posición dialéctica de replicante, y ese debate va desde el 7 de marzo al 22 de abril de 1966. De Gaulle, en su carta del 7 de abril, siu invocarla, hace uso de la fórmula *Rebus sic stantibus*, para lo cual adu-

cc, como argumento básico, la serie de modificaciones registradas, a contar del 24 de agosto de 1949, alteraciones que no justifican la prolongación de la vigencia del Pacto del Atlántico. De ahí que Francia quiera recuperar en su territorio plena soberanía, y reclama y obtiene la evacuación de los cuarteles generales del O. T. A. N., en tierras francesas instalados.

Laconismo, atenuado por explicaciones que ofrece De Gaulle, en sus dos Memorándums de 11 y 29 de marzo de 1966, esgrimiendo la siguiente tesis diferencial: apartamiento francés del O. T. A. N. y fidelidad al Pacto del Atlántico, aun después de alcanzada la fecha de 4 de abril de 1969.

En lo que atañe a la precedente tesis, parece adecuado advertir, que el Tratado del Atlántico no constituye Tratado de alianza, del estilo de los concertados en Londres—en 1942—por Rusia e Inglaterra, en Moscú, firmado por Francia y Rusia y el franco-británico de Dunkerque de 1947; los enumerados pactos constituyen una promesa de cooperación militar, en el supuesto de plantearse el *casus foederis*, en tanto el O. T. A. N. se compone de fuerzas marítimas, aéreas y navales, integradas y en disposición de actuación inmediata.

De Gaulle trata de evidenciar la razón de ser de la invocación de la cláusula *Rebus sic stantibus*, y para ello argumenta del modo siguiente: 1.º, las amenazas que en 1949—año de la aparición del Pacto Atlántico—se han alterado y, en la actualidad, no encierran el carácter peligroso que revestían al firmarse el Pacto del Atlántico; 2.º, Europa logró eliminar lo que en 1949 constituía aún visible angustia económica de Europa; 3.º, el actual equilibrio nuclear ruso-norteamericano reemplazó al que fuera monopolio de los Estados Unidos, y ello alteró el problema de las condiciones generales de la defensa occidental; 4.º, Europa ha dejado de ser centro de la actual crisis internacional, que se polariza en el sureste asiático y sólo afecta a uno de los signatarios del Pacto Atlántico.

Si la alteración de las circunstancias, registrada entre los años de 1949 y 1967 (según aduce De Gaulle), constituye realidad, en tal caso, procediendo con lógica, De Gaulle debiera haber invocado lo preceptuado en el artículo 12 del Pacto Atlántico y, en consecuencia, solicitar la revisión de este último. Alude De Gaulle a la modificación del Pacto Atlántico, que aceptaba; pero hace notar que, «desgraciadamente, todo evidencia que tal propósito estaría condenado al fracaso, ya que los aliados de Francia parecen ser partidarios del *statu quo*, ya que, no de reforzar todo aquello, que, desde el

punto de vista francés, parece en lo sucesivo inaceptable». Acaso De Gaulle tenía en cuenta lo que significaba la tesis respaldada por los otros 14 signatarios del Pacto del Atlántico, cuando alegaban que éste no es sólo un tratado defensivo, sino que encierra evidente valor decisivo, respecto de un posible agresor, y en este sentido deben mantenerse inalterados, tanto el Pacto del Atlántico, cuanto el O. T. A. N.

Nótese que ni De Gaulle, ni los otros 14 signatarios, aluden a la revisión del Pacto Atlántico, prevista y posibilitada por lo que se dispone en el artículo 12 del mismo; el uno y los otros aluden a los convenios concluidos por los signatarios, con posterioridad a 1949, y De Gaulle se apoya en esa característica, para diferenciar el Pacto Atlántico del O. T. A. N., proclamando su fidelidad al primero y su secesión respecto del segundo.

De lo anteriormente expuesto, se induce que las dos precitadas argumentaciones resultan ser difícilmente conciliables: Francia, pretiriendo el O. T. A. N. y proclamando su fidelidad al Pacto del Atlántico, y los otros 14 signatarios, ateniéndose a la actualidad, vigencia y prolongación del protagonismo del O. T. A. N. y esa discrepancia, que, a primera vista, parece ser una especie de diálogo entre sordos, en realidad dimana de una no coincidente valoración calificativa, sobre la primacía del Pacto Atlántico o de su posterior fortalecimiento e integración, en aplicación del artículo 3.º del Pacto, creando el O. T. A. N.

En su Memorándum de 11 de marzo de 1966, alega De Gaulle que los acuerdos de cooperación franco-norteamericanos «no responden a las condiciones presentes», y ello le induce «a rescatar, sobre territorio francés, el pleno ejercicio de la soberanía». Dicho en otros términos, oposición a que «unidades, instalaciones y bases extranjeras en Francia, puedan depender de otras autoridades que no sean las francesas». Ésta alegación del presidente francés, pone claramente de manifiesto, que el objetante lo que pretende es convertir el Pacto Atlántico en una alianza de tipo tradicional, en el sentido de que, en tanto no se plantee el *casus foederis*, cada uno de los ejércitos, pertenecientes a los distintos Estados signatarios, dependerán, en tiempos de paz, de la autoridad militar nacional.

A este propósito debe tenerse en cuenta que otros tratados, concluidos en el vigente período posbélico (entre ellos el Pacto de Varsovia), han creado, con sede en Moscú, dato significativo, un Estado Mayor de las fuerzas armadas de los Estados firmantes, del cual es Jefe Supremo, el mariscal Ivan Jkubovsky, como antes lo fuera, hasta 1960, el mariscal Koniev y después el mariscal

Grechko. La reciente y dolorosa experiencia de Praga, evidenció cómo las fuerzas de los países signatarios del Pacto de Varsovia estaban preparadas para consumar, como lo hicieron, la invasión de las tierras checoslovacas, pese a que ésta se realizaba en abierta violación de lo dispuesto en el artículo 8.º del Pacto de Varsovia, donde se habla claramente del «respeto mutuo a su independencia y soberanía y los de no injerencia en los asuntos internos».

Estudiado lo que hay de básico en las alegaciones degaullianas, analicemos seguidamente lo que aporta dialécticamente la réplica a cargo del presidente Johnson. Dichas alegaciones están contenidas en la carta presidencial de 22 de marzo de 1967 y en la respuesta de Johnson al Memorándum francés de 29 de marzo de 1966, apreciaciones no desprovistas de relevancia. Recuerda—dato interesante—que los otros miembros del Pacto del Atlántico invitaran a Francia a reconsiderar, tanto el Tratado como el O. T. A. N. De ahí la extrañeza del Gobierno norteamericano al comprobar cómo ahora Francia, sin consultar con los otros signatarios, deduce que existió imposibilidad de enmendar los acuerdos del O. T. A. N., y por ello Francia debió actuar unilateralmente. Recuerda Johnson, advertencia interesante, que en lo que atañe a la demanda de Francia de no retener los efectivos norteamericanos, que éstos se encuentran instalados en Francia, en virtud de los acuerdos franco-norteamericanos, de 1951 y 1952, los cuales conservan su vigencia, en tanto la retenga el Pacto del Atlántico.

De las dos precitadas alegaciones, la primera nos parece acertada; en lo que atañe a la segunda, le oponemos el siguiente reparo: decir que en tanto permanezca en vigor el Pacto del Atlántico, lo estarán igualmente los acuerdos referidos, equivale a ignorar que, a virtud del artículo 12 del Pacto del Atlántico, éste puede ser objeto de revisión y modificación, y que semejantes alteraciones, de lo que es texto originario, pueden repercutir en lo concerniente a la vigencia del O. T. A. N.

Más oportunas parecen las siguientes palabras del presidente norteamericano, a tenor de las cuales, la presencia de las fuerzas extranjeras en Francia, responde a una *invitación de Francia*, y añade el presidente: «Creo que su presencia es fruto de una concepción sabia, prudente y previsoras», advertencia que se completa con lo que sigue: «Estimamos *peligroso*, para todos, el contar, caso de crisis, con la acción independiente de fuerzas separadas, según planes nacionales, coordinados vagamente con las fuerzas conjuntas». Por ello aludé Johnson a la singularidad del O. T. A. N., al cual

considera como primera experiencia histórica, referida a un pacto de alianza, ya que, en este caso, no se trata—como en otros tiempos—de formular una promesa, más o menos vaga, referente a una acción coordinada, caso de presentarse el *casus foederis*, sino que se trata de articular un dispositivo, que se concierta como réplica adecuada, contra una agresión no provocada, réplica previamente estructurada y, por tanto, eficiente.

Ni Johnson, ni De Gaulle, ponen en tela de juicio la que ha constituido alteraciones en la política internacional, referidas al espacio de tiempo limitado por los años de 1949 y 1969. La discrepancia puede asomar al intentar la determinación de los motivos que han provocado la aparición, en la esfera internacional, del fenómeno de la disuasión; ésta, para hacer acto de presencia, presupone la existencia de un agresor potencial. Por eso, el declinar la guerra fría, especie de agresión larvada, se debió a la creciente estabilidad del mundo libre, que posibilitó la construcción de un sistema precautorio y defensivo, vinculado en el Pacto del Atlántico. En este sentido, no parece descaminada la observación a cargo del presidente francés, a tenor de la cual, el incremento de las relaciones económicas, comerciales y diplomáticas con los países del Este, actuó de emoliente y estímulo en lo concerniente a los países satelitizados, para que éstos acentuasen su inclinación a vincularse progresivamente al mundo libre, aun cuando la experiencia ofrecida por la acción coercitiva y agresiva de los efectivos militares del Pacto de Varsovia, respecto de Checoslovaquia, parece revelar que el control de Moscú sobre esos países sigue siendo tan evidente como incondicional, y en este sentido cabría preguntarse si el Pacto del Atlántico actuó como elemento de disuasión, o, por el contrario, deducir que los signatarios del referido Pacto no mostraron más que pasividad, cuando se desencadenara el drama de Praga. Sobre este particular no estaría de más consignar las siguientes apreciaciones: el Pacto de Varsovia, como se desprende de los términos de su Preámbulo, debe en parte su aparición a la preexistencia del Pacto del Atlántico; además, debe tenerse en cuenta que ese convenio, más que una medida defensiva, parece evidenciar que de su conclusión se ha servido Rusia para acentuar el de su política internacional satelitizadora. En efecto, en el orden fáctico, se había impuesto la política de Stalin, de la cual fueran instrumentos para lograr plenamente la sumisión de los Estados satélites, la conclusión de acuerdos bilaterales, de asistencia mutua, tales como los concertados con Checoslovaquia—12 de diciembre de 1943—, Yugoslavia—11 de abril de 1945—, Polonia—21 de abril de 1945—, Ruma-

nia—4 de febrero de 1948—, Hungría—18 de febrero de 1948—y Bulgaria—18 de marzo de 1948—. La herencia del mencionado autócrata, fuera visiblemente fortalecida y aparentemente legalizada, al concluirse el Pacto de Varsovia, que reemplazará el sistema de los pactos bilaterales, concertados por Rusia con los Estados satélites, por un solo Tratado, que alcanzaba a todos los referidos Estados—menos Yugoslavia—, obedecía a la iniciativa soviética y habría de constituir adecuado artificio, para ser manejado exclusivamente por Moscú y asegurarse así la permanencia y el beneficio monopolizador de la satelitización.

Johnson, en su carta de 22 de marzo de 1966, intenta articular una versión para lograr la caracterización del factor disuasivo, del siguiente modo:

a) Los aliados, si, en tiempos de paz, logran organizar sus fuerzas, para utilizarlas sin demora, la guerra no estallará.

b) El O. T. A. N. agrupó elementos defensivos en un instrumento común, para así desalentar propósitos bélicos y hacer frente a la agresión. Considera que la disuasión no sólo ha de considerarse en función de la cohesión militar, sino que hay que valorar también la unidad política de intención.

c) Sorprende que De Gaulle asiente la plural afirmación siguiente: apartamiento del O. T. A. N. y condicionada fidelidad al Pacto del Atlántico, incluso subsiguiente al año de 1969. Esa nota diferenciadora hace sospechar que a De Gaulle no puede ocultársele que el O. T. A. N. no sería realidad—como nosotros hicimos notar en páginas precedentes—sin la preexistencia del artículo 3.º del Tratado: «A fin de asegurar de la manera más eficaz la realización de los fines del presente Tratado, actuando, individual y conjuntamente, de una manera continua y efectiva, por la aportación de sus propios medios y prestándose asistencia mutua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistencia al ataque armado.» De Gaulle acaso piense que, para dar ejecución a ese artículo, deben tenerse en cuenta las profundas mutaciones registradas en la dinámica de la política internacional, soslayando el cepo que implicaría el mantener en vigencia cláusulas, que pierden su condición de encauzadoras, en la misma proporción en qué circunstancias preexistentes se alteran. Ahora bien, a este propósito conviene recordar que el Gobierno norteamericano había presente que, conjuntamente con otros miembros del Pacto Atlántico, propusiera a Francia reconsiderar, tanto el contenido del Pacto del Atlántico.

## EL PACTO DEL ATLÁNTICO, CUARTO LUSTROS DESPUÉS

co, cuando la organización del mismo. De haber sido atendida la citada propuesta, podrían soslayarse los peligros que implicaría el navegar a remolque de los acontecimientos. De ahí la necesidad de actuar con cautela, frente a los peligros del inmediatismo, e inducirnos a mirar hacia la lejanía, huyendo de cuanto signifique puesta en práctica de la política internacional de las emergencias. De ahí que lamentemos que no se haya otorgado beligerancia a lo que constituye una evidencia: la de que el inmovilismo y su insoslayable consecuencia, el inmediatismo pernicioso, nos alcanzan. Por eso deploramos la prescindencia respecto de esas evidencias por parte de los discrepantes, y que éstos, en vez de apelar a escarceos dialécticos, no hayan pensado en ejecutar el artículo 12 del Pacto Atlántico, y, si como nos parece evidente, las circunstancias concurrentes en 1949, difieren de las vigentes en 1969, no se haya estimado pertinente, adecuar alguna de las disposiciones del Pacto del Atlántico a las nuevas exigencias, si no queremos ser alcanzados por las perniciosas consecuencias del anacronismo.

CAMILO BARCIA TRELLES.

