

# LA POLITICA INTERNACIONAL PENINSULAR Y SUS CONSTANTES HISTORICAS

GLOSAS A UN TRATADO BICENTENARIO (1750-1950)

Samuel de Puffendorf, en su *De iure naturae et gentium* (1672), aborda, en sus libros II y VIII, los problemas concernientes a los tratados, a la igualdad de los Estados y al derecho de la guerra. A este propósito nos habla de convenciones destinadas a la atenuación o interrupción de las contiendas armadas y de aquellas otras que constituyen la antesala de los tratados de paz. Diferencia Puffendorf la tregua de los tratados de paz más bien por motivaciones espaciales que atendido a normas sustanciales; para el citado autor alemán, las treguas sólo se refieren a un limitado sector de los distintos frentes de batalla; en contraste, los tratados de paz, por definición, excluyen toda lucha, aun parcial y circunscrita.

Estas consideraciones de Puffendorf las citamos porque casi un siglo después de que el filósofo alemán escribiera su citada obra, sería realidad un Tratado que venía a contradecir el punto de vista defendido por Puffendorf; un Tratado que, en el orden convencional, evidenciaba cómo puede establecerse la paz entre beligerantes no sólo en un llamado sector regional, sino en la esfera continental; esa coetaneidad pudo darse no tan sólo en el terreno de los hechos, sino que, como veremos, se estableció en el orden contractual. Esa figura, original y sorprendente, se ha dado en el curso de la historia como ejemplo singular, ya que al propo tiempo constituyó motivo de innovación y no alcanzó la categoría de precedente.

Aludimos al Tratado --del cual se cumplen ahora dos siglos, contados a partir del año en que se inició su vigencia--, signado en Madrid el 13 de enero de 1750 entre Joaquín V de Portugal y Fernando VI de España. Constituye ese convenio un exponente específico de la genialidad

y de la originalidad peninsular, ya que sería en vano indagar su pluralización en otro cualquiera de los sectores del viejo mundo. En el artículo 21 de dicho Tratado, se establece que, si entre los dos reinos contratantes estallase la guerra, se mantengan en paz los súbditos de dichos reinos establecidos en toda la América meridional, viviendo unos y otros como si no existiese tal guerra entre los soberanos. Si, a pesar de lo pactado, se realizasen en América actos de guerra, quienes los provoquen, serán juzgados como reos de delito común y ejecutados irremisiblemente.

Era el de 1750 un Tratado salpicado de previsiones; porque como quiera que un convenio no sólo produce efectos respecto de las Potencias contratantes, era preciso determinar sus consecuencias en lo que concierne a terceros Estados, especialmente cuando éstos apareciesen ligados por tratados de amistad o de alianza con alguna de las dos Potencias signatarias del Tratado original —como lo eran en este caso España y Portugal—. Ello se prevé en ese original Tratado de Madrid de 1750, ya que en sus cláusulas se alude a la posibilidad de que uno de los contratantes, en guerra con el otro, realizase esta última aliado a una tercera Potencia. Si dicho tercer Estado aliado a una de las naciones signatarias, intentase extender las hostilidades al Nuevo Mundo, el otro contratante paralizaría a ese tercer Estado conectado por un Tratado de alianza, su acción en el Nuevo Mundo, impidiéndole el uso de los puertos o de los territorios americanos. Es así como se generaba una situación jurídico-internacional extraña: Portugal y España, caso de ser beligerantes y enemigos en Europa, no tan sólo debían impedir la extensión de esas supuestas hostilidades al hemisferio occidental, sino que en tierras americanas actuarían como aliados en el caso de que una tercera Potencia, afincándose en la preexistencia de un Tratado de alianza, intentase extender la guerra al Nuevo Mundo. De ello se induce que Portugal y España podían ser coetáneamente adversarios en Europa y aliados y co-signatarios para cimentar firmemente una amistad en América.

Acaso pudiera replicarse que esa curiosa figura, reflejada en las cláusulas del Tratado de Madrid de 1750, no es original, ya que, trece años antes de ser realidad el citado convenio de 1750, ya podía leerse en la obra de Bynkershoek *Quaestiones iuris publici*, y en el capítulo titulado «Status belli inter hostes», cómo los ciudadanos de dos naciones contendientes pueden obtener licencias mediante las cuales les sería po-

sible continuar sus recíprocas actividades comerciales, dándose así nacimiento a la extraña figura perfilada por el citado autor neerlandés y a tenor de la cual las relaciones entre los súbditos de los países beligerantes pueden ser para unos de paz y para otros de guerra.

Incluso Bynkershoek consideraba esa situación anómala como beneficiosa, pues establecía un contacto entre los contendientes que acaso les permitiese, en la ocasión propicia, reanudar y reinstalar la normalidad. Debemos decir que no existe paridad entre lo aseverado por Bynkershoek y lo que refleja el Tratado de 1750, ya que en el caso de la guerra marítima, que tiene principalmente en vista el autor holandés, se trata de medidas ocasionales, emergentes y sepultables, puesto que al prolongarse la lucha en los frentes marítimos, necesariamente tendría que incrementarse la guerra al comercio enemigo y esa agudización daría al traste con la situación epicéna a que se refiere Bynkershoek. Por el contrario, el Tratado de Madrid dicta normas que aspiran a revestir carácter permanente y que, al propio tiempo, consagran, como veremos, un precedente, no inmediato, sino cuyo proceso formativo databa de 1519.

Cuanto pueda encontrarse de extraña figura en las cláusulas del Tratado de 1750 se aclara y perfila cumplidamente en cuanto pensemos en los motivos que sirvieron de inspiración a los redactores de los convenios de Madrid. Se trataba de garantizar la intangibilidad de América, no sólo en ese período equidistante del comienzo de una centuria y de la iniciación de la siguiente, sino para continuar un designio a cuyo logro van dirigidas muchas disposiciones de nuestros Reyes. Nos parece suficiente citar aquí algunas disposiciones, por otra parte ya bien conocidas; datan de 1519 y llegan, a través de un camino terso y lógico hasta 1750. Fueron dictadas por Carlos I, confirmadas por Felipe II y ratificadas por Carlos II; de ellas es reflejo la Ley I, título I, del Libro III de la Recopilación de las leyes de los reinos de Indias; decía Carlos I: «Y por que es nuestra voluntad y lo hemos prometido y jurado que siempre permanezcan unidas para su mayor perpetuidad, prohibimos la enajenación de ellas (las tierras de Indias). Y mandamos que en ningún tiempo puedan ser separadas de nuestra real corona de Castilla, desunidas, ni divididas en todo o en parte, ni sus ciudades, villas, ni poblaciones, por ningún caso, ni en favor de ninguna persona. Y considerando la fidelidad de nuestros vasallos y los trabajos que los descubridores y pobladores pasaron en su descubrimiento y población, para que tengan

mayor certeza y confianza, de que siempre estarán y permanecerán unidas a nuestra real Corona, prometemos y damos nuestra fe y palabra real, por Nos y por los Reyes nuestros sucesores, de que para siempre jamás, no serán enajenadas ni apartadas, en todo o en parte, ni sus ciudades, ni poblaciones, por ninguna causa o razón o en favor de ninguna persona; y si Nos o nuestros sucesores hiciéramos alguna donación o enajenación de lo susodicho, sea nula y por tal la declaramos.»

Cuatro consecuencias sugiere la lectura de esa transcrita disposición: 1.<sup>a</sup> Esa ley, aun cuando emanada de un soberano, adquiere tal significación, que se antepone y domina a quien la dicta; es una especie de autolimitación, voluntariamente construída; Carlos V condiciona, en lo que al Nuevo Mundo atañe y respecto del porvenir, las facultades de su poder soberano; ha dado nacimiento a un principio normativo, y la figura así perfilada adquiere vida propia e independiente del propio soberano. 2.<sup>a</sup> El emperador no estatuye con fines de emergencia, ni animado por consideraciones de índole ocasional y rectificable; legisla para el futuro; compromete su palabra real para sí y para sus descendientes, y si estos últimos ignorasen o violasen la ley que proclama la inalienabilidad americana, cuanto dispongan en tal sentido se declara nulo de antemano. 3.<sup>a</sup> Se consideraba a la sazón que América pertenecía a España no como un algo externo, como un aditamento colonial, a cuya posesión puede renunciarse; no se trata de una colonia, que pueda ser trocada o cedida a guisa de compensación; es como la propia España; es aún más que la cabeza de nuestro imperio, ya que respecto de la España metropolitana no se dictan normas proclamando su intangibilidad, con alcance ilimitado en el tiempo. 4.<sup>a</sup> La intangibilidad del Nuevo Mundo no ha de referirse tan sólo a la voluntad de un monarca, ni tiene únicamente carácter vitalicio, respecto del soberano que la dictó; no es susceptible de revocación por parte de alguno de los sucesores o descendientes de Carlos V, sino que el principio se incorpora definitivamente a la historia de un país y es preocupación de varios monarcas, precedentemente citados. Por ello, cuando Monroe en su famoso Mensaje de 2 de diciembre de 1823, hace saber «que los continentes americanos, por la libre e independiente condición que han adquirido y que mantienen, no deben ser en lo sucesivo considerados como sujetos de colonización por parte de ninguna de las Potencias europeas» (§ 7 del Mensaje); en realidad, no innova; se limita a reiterar la tesis

de la intangibilidad de América, que ya había sido decretada por España trescientos cuatro años antes.

En los designios de Carlos V, cuyo contenido de tal modo sirve para complementar la interpretación del Tratado de 1750, no debe tan sólo apreciarse el propósito de atender al mantenimiento de la intangibilidad de América; tanto esa ley de 1519, como el Tratado de 1750, persiguen la misma finalidad: crear en un lugar determinado del mundo, una zona de paz invulnerable. Porque la disposición de Carlos V, aun cuando destinada a sus vasallos y referida a sus descendientes, encierra aun más alcance, ya que es como una advertencia para aquellos países que pudieran sentir la tentación de encontrar en sus querellas europeas un punto de apoyo, para conectarlas con el Nuevo Mundo, continente que por su inmensidad constituía explicable espolco para ambiciones expansivas. No olvidemos que aquellas naciones, llegadas tarde a las tareas de los descubrimientos, especialmente Inglaterra, estaban preparando sus armas dialécticas con el propósito de ganar el tiempo perdido. Por eso, los autores ingleses, entre otros, Ricardo Zouch, en su *Juris et judicii feccialis, sive juris inter gentes et quaestionum de eodem explicatio* (1650), nos dice que la ocupación no puede ser simbólica, sino que ha de revestir la condición de efectiva; no se trata de una posición dialéctica objetiva, y, como tal, defendible, sino de un mero expediente político, ya que la propia Inglaterra aducía como título adquisitivo del continente norteamericano, el que Cabotto, actuando a sueldo de Enrique VII, en 1496, había navegado a lo largo de aquellas costas del 56° al 38° grados de latitud norte.

Crear una zona de paz en el Nuevo Mundo es la finalidad específica del Tratado de 1750. ¿Quiere ello significar que España y Portugal tomaban posición respecto a una vieja polémica entablada en torno al tan debatido problema, de cómo puede y debe alcanzarse la paz? Ayer, como hoy, luchan dos inclinaciones en lo que a este particular atañe: aquellos que propugnan el sistema de la regionalidad de la paz, basada en el establecimiento de núcleos al margen de todo posible conflicto, sistema que originalmente limitado en el espacio, puede constituir un estímulo para que esa área pacífica sea ensanchada hasta alcanzar dimensionalmente los cinco mundos y los siete mares, y los que sostienen que la paz no puede topográficamente desconectarse: ha de ser total, espacialmente considerada, o, dicho de otro modo, indivisible. Hoy parece

estar en boga la segunda de las dos mencionadas inclinaciones y una prueba de esa inclinación la encontramos en la sedicente diplomacia total propugnada por Dean Acheson y cuyo contenido, hasta el presente, no ha sido perfilado de manera precisa. Pero el hecho de que ahora en el Nuevo Mundo, particularmente en los Estados Unidos, se abra paso la tesis de la paz indivisible, no quiere decir que la inclinación ibérica reflejada en el Tratado de 1750, no haya encontrado eco en el Nuevo Mundo; incluso llegó a constituir, en determinado momento, base de la política internacional, primero norteamericana y después continental. De ello son testimonio palpable las manifestaciones que vamos a reflejar seguidamente.

En Norteamérica, acaso como una manifestación externa y sintomática del aislacionismo norteamericano (que tantas y tan varias formas reviste), registramos una inclinación que, sustancialmente, concuerda con la tesis reflejada en el Tratado de 1750; ello ha tenido lugar entre los años de 1935 y 1941. Así como Joaquín V y Fernando VI aspiraban a crear en el Nuevo Mundo una zona neutral de alcance continental, los Estados Unidos, dos siglos después, realizaron un parecido intento. De tal inclinación pueden enumerarse como específicas exteriorizaciones las siguientes: 1.º «Mensaje de Adiós» de Wáshington de 17 de septiembre de 1796 («Europa tiene intereses de primer orden, sin relación o en relación alejada respecto de los nuestros. Nuestra política verdadera, en tanto sea factible, debe consistir en evitar toda suerte de alianzas permanentes con una parte cualquiera del mundo exterior.») Es la imagen anhelada de una América retraída, alejada de Europa, no sólo en el orden geográfico, sino en el político.—2.º Mensaje del presidente Monroe de 2 de diciembre de 1823 («En las guerras entre las Potencias europeas, por lo menos respecto de aquellos problemas que sólo a ellas conciernen, ni hemos intervenido, ni intervendremos. Solamente si nuestros intereses son afectados o seriamente amenazados, responderemos a las injurias o nos prepararemos para la defensa.»)—3.º «Neutrality Act», de 31 de agosto de 1935, y Ley de Neutralidad, de 1 de mayo de 1937; al sancionar la primera de las dos leyes citadas, decía Roosevelt: «He aprobado esta «Resolución Conjunta» porque en ella se refleja el deseo del Gobierno y del pueblo de los Estados Unidos de evitar toda actividad que pueda comprometerlos en una guerra.» Vigente durante un año, fué reemplazada, la primera de las leyes citadas, por la de 1 de mayo

de 1937, a la cual se le asignaba un límite temporal de dos años de vigencia. 4.º Esa inclinación neutralista, inhibitoria o aislacionista, que durante siglo y medio se limitó a la categoría de además específicamente norteamericano, va a cobrar alcance continental al votarse las Resoluciones V y XIV de Panamá (3 de octubre de 1939), declarando la neutralización del continente americano —con la excepción del Canadá— y extendiendo tal condición a la denominada zona de neutralidad marítima de una dimensión de más de 300 millas, a contar desde las costas de los países contratantes. Esa inclinación continental se reafirma al signarse la Resolución I de la Conferencia consultiva de la Habana (30 de julio de 1940), fijando más precisamente la zona de seguridad continental acordada en Panamá.

Sin necesidad de dislocar los hechos, antes bien, atendidos nosotros a un criterio indiscutiblemente objetivo, no podemos por menos de establecer conexión entre esas medidas neutralistas de los Estados Unidos primero y de América después, que van desde el «Mensaje de Adiós» de 17 de septiembre de 1796 hasta la Resolución de la Habana de 30 de julio de 1941, con la orientación reflejada en el Tratado de 1750. Sin embargo, entre el modo de llevar a cabo esa inclinación coincidente media la distancia, no irrelevante, que separa una concepción hispánica, y como tal cósmica, de una exégesis anglosajona, y, en tal sentido, contingente y masivamente realista. Tanto Washington, como Monroe, como Roosevelt se limitaron a reaccionar ante situaciones de emergencia, producidas todas ellas en el viejo mundo y que podían alcanzar en su eco a las tierras americanas; respecto de Jorge Washington eran las guerras de la Revolución y lo que después habían de ser las del imperio; en lo que atañe a Monroe, se trataba de la política legitimista de la Santa Alianza y de su posible extensión al hemisferio occidental; relativamente a Franklin D. Roosevelt fué el problema italo-abisinio lo que inspirara la Ley de Neutralidad de 1 de agosto de 1935. Así resultaba que Norteamérica no se proponía sugerir al Nuevo Mundo bases de acción permanente. No era esa la tónica del Tratado de Madrid de 1750, porque no constituía además inicial tendiente al logro de la neutralización de América; más bien debe considerarse como el epílogo de un proceso histórico que arranca de la Bula *Inter Cetera*, y se refleja después en el Tratado de Tordesillas de 7 de junio de 1494, para culminar en el de 1750; la persistencia de la inclinación, que dura dos siglos y medio,

pone claramente de manifiesto que no es la ocasionalidad lo que dicta las normas contenidas en el art. 21 del Tratado de 1750, sino un propósito más ambicioso: desligar al Nuevo Mundo, hasta donde ello fuese posible, de las complicaciones europeas. Toda esta historia trisecular, que a nuestro entender es el meollo de la historia de América, nutrida por la inspiración del genio peninsular, no fué tenida presente ni por Washington, ni por Monroe, ni por Roosevelt; unos y otros juzgaban que la historia de América no comienza a ser realidad hasta el 4 de julio de 1776; que detrás de esa fecha no queda más que la antítesis, considerando como tal la época colonial; es, en cierto modo, explicable esa reacción al norte del río Bravo; no así al sur del mismo, ya que el mundo norteamericano, anterior a 1776, era indudablemente colonial y Gran Bretaña una auténtica metrópoli; pero el sur del río Bravo no era el pasado colonial, sino el virreynal, de tal modo, que la independencia de los países hispánicos de la otra orilla del Atlántico, no representa, como se afirma por algunos, el comienzo de una etapa, sino la continuación de un proceso formativo de perfil claramente biológico.

Lo cierto es que el Tratado de 1750, respecto del cual tanta parquedad hermenéutica hemos registrado y criticado, no es un convenio más, sino un acierto de visión, que el recurso del tiempo, lejos de sumirlo en la inevitabilidad del anacronismo, lo provee actualmente de palpitante interés, ya que, en definitiva, España y Portugal se hallaban situados ante el problema de la paz; y a la eliminación de la guerra en el Nuevo Mundo tendían con sus disposiciones contractuales. El Tratado de 1750 viene a decirnos que la paz no es tan necesariamente indivisible, como ahora se propugna (precisamente por la inasequibilidad de tal principio), sino que precisamente es factible compaginar en relación con el factor temporal la beligerancia y la neutralidad, recaídas ambas sobre los mismos sujetos y no inconciliables, desde el momento en que a cada una de esas dos realizaciones se les asigna, topográficamente, zonas alejadas entre sí, de tal modo, que no puede registrarse, respecto de las mismas, los peligros y complicaciones inherentes a la contigüidad, topográfica e ideal.

Acaso el lector replique, leídas las consideraciones que anteceden, que resulta, por lo menos extraño, que siendo España un pueblo de genio indudablemente cósmico, ello no obstante, haya desertado en 1750 al limitar espacialmente la paz del principio, indudablemente ecuménico, de

la paz indivisible. Esta objeción merece, por nuestra parte, algo más que un gesto de cómodo desdén.

Si bien es cierto que la consecución de una paz total sin excepción en el espacio, ni truncamiento en el tiempo, ha sido en toda ocasión anhelo perseguido por espíritus de elección, no es menos cierto que tal aspiración jamás pudo ser alcanzada, y si semejante epílogo se registró en épocas en que las relaciones internacionales no habían alcanzado la acusada complejidad del momento presente, puede imaginarse el lector en qué medida se ha alejado de las posibilidades humanas el alcance de ese objetivo. El hecho de que actualmente el mundo aparezca integrado por dos grupos temáticamente hostiles, aquel que propugna la práctica de la «guerra fría», sin límites espaciales, y el que aboga por la realización de una «diplomacia total», movimiento reactivo también de alcance universal, pone de manifiesto hasta qué extremo es inasequible la puesta en acción del sistema de la paz indivisible. Ello explica que la tesis ibérica de la neutralización de América deba ser encuadrada en el número de aquellas sugerencias que, afincadas en inquietudes de alcance ecuménico, ello no obstante habían de registrar la condicionalidad determinada por el establecimiento de una adecuada ecuación entre lo posible y lo descable, conjugación que, en esencia, constituye siempre la razón de ser de una política internacional, perfilada con propósitos de evidente permanencia.

Abstracción hecha de aquello que dejamos consignado como explicación de una contradicción aparente, conviene tener presente que España, desde los días en que inició su misión de evangelización, que quiere decir civilizadora del Nuevo Mundo, percibió que una historia declinaba y otra nacía; la historia en decadencia era la de una Europa viviendo al margen de preocupaciones morales y que no quería o no podía ofrecer, en compensación, más que la imagen de un mundo que, persiguiendo la realización de un equilibrio de tipo matemático, perdía en la realización del intento, toda coyuntura de estabilización, y en vez de alcanzar el criterio agustiniano de la paz, como concordia ordenada, sólo podía ofrecer una sucesión de treguas, consecuencia inesquivable, ofrecida por un mundo donde se vivía el drama de la ausencia de seguridad; la historia que arranca de 1492 es, sin duda, la auténtica historia universal, inspirada en el mar y en sus proyecciones, que traen al espíritu humano el anhelo de realizaciones de alcance cósmico. Por ello, se quisieron es-

cribir dos historias, no tan sólo alejadas entre sí por el hecho de la interposición del océano, sino sustancialmente desemejantes por su respectivo contenido; es esta historia la que España intenta articular, jurídica y moralmente, en un espacio de tiempo que arranca del ocaso del siglo XV y llega, por lo menos, hasta el periodo final del siglo XVIII, y como epílogo de esa historia —suponiendo que en la historia puedan existir epílogos, cuando sólo se registran capítulos— puede ofrecerse el Tratado de Madrid de 1750.

Sobre la continuidad de esa inclinación ibérica, tendiente a la instauración de zonas de paz, tanto más deseables cuanto mayor es la inestabilidad que se apodera del mundo, no se ha escrito todo aquello que pudiera y debiera ser consignado. Acaso si algún día se lleva a cabo semejante tarea, pueda llegarse a sentar una conclusión trascendente y no sería excesivo aseverar que en esa tendencia se encuentran los elementos normativos precisos para deducir que España y Portugal han construído lo que se denomina una constante histórica, nutrida por esa inclinación emproada a la consecución, instauración y fortalecimiento de las llamadas zonas topográficas de paz que se ofrecerán a la vez como un contraste y como un incentivo. En apoyo de una tesis que formulamos más bien como sugercencia que en cuanto afirmación plenamente evidenciada, estimamos oportuno referirnos a lo que registran los años de 1939 a 1945 en el decurso de la última guerra universal.

De modo especial aludimos aquí al Tratado de Amistad y No Agresión entre España y Portugal de 17 de marzo de 1939 y a los Protocolos adicionales de 17 de marzo de 1939 y 20 de septiembre de 1948. Sobre el alcance y significación de esos acuerdos puede encontrar el lector un cumplido y certero comentario de don José Sebastián de Erice y O'Shea, publicado en el primer número de estos CUADERNOS DE POLÍTICA INTERNACIONAL. La precdencia de ese interesante estudio nos veda a nosotros incidir sobre el tema; al mencionar esas cláusulas contractuales, el propósito que nos anima es el de inquirir respecto a si su conclusión se inspira o no en las mismas normas que han dado nacimiento al Tratado de Madrid de 1750, ya que, caso de ser demostrable esa conexión ideal, podríamos decir que en la política internacional que nosotros denominamos ibérica, asoma claramente una constante histórica representada por la tendencia que se orienta a la creación de zonas de paz, primero en América y ahora en la Península. Esta política internacional penin-

sular de avenencia debía, sin embargo, contar con la preexistencia de un Tratado de seis siglos de vigencia —salvo alguna interrupción, que en realidad no desdice de su carácter continuo—; aludimos al Tratado de alianza anglo-portugués, signado en el Palacio de Windsor el 9 de mayo de 1386 y ratificado en el Palacio Real de Coimbra el 12 de agosto de 1387, siendo monarcas de Portugal e Inglaterra, respectivamente, Joaquín I y Ricardo II. Consta dicho Tratado de XII cláusulas; son especialmente interesantes, en cuanto proveen a dicho convenio de una significación carente de plural, las 1, 8 y 11; se denomina al convenio liga, amistad y confederación perpetua entre los contratantes y con sus aliados (artículo 1.º); se estipula que no podrán ser concertadas treguas ni armisticios por mar y por tierra por los monarcas signatarios ni por sus herederos, con terceros Estados, sin que en las mismas estipulaciones figuren ambas partes contratantes (art. 8.º); finalmente, se conviene que todos los herederos o sucesores de los dichos reyes, en los tiempos futuros, en el año siguiente, a contar desde el día de su coronación, vendrán obligados a jurar, renovar, ratificar y confirmar por cartas patentes, las presentes alianzas (art. 12.)

La singularidad del Tratado referido salta a la vista; proveyó a Portugal de una norma de orientación en su política internacional, dando a la misma carácter de permanencia. Es cierto que no es ese el único Tratado en el cual se habla de concertar «uma liga, amizade e confederação geral e perpetua», pero se trata, sin duda alguna, del único pacto en el cual los propósitos de permanencia son confirmados por la posteridad a lo largo de seis siglos de historia. Nace así una figura contractual, digna de consideración, por su originalidad. Maquiavelo, que tan acertadamente caracterizara la razón de ser de los tratados de alianza, que consideraba como manifestaciones obligadas de una política internacional basada en el puro episodismo, nos daba una clara versión de la accidentalidad de estos convenios, de tal manera, que el aliado de hoy, podía ser el enemigo de mañana, y viceversa. Así los pactos de alianza se convertían en instrumentos del sistema del equilibrio político, que siendo por esencia y destino inestable, de esa inestabilidad necesariamente tenían que participar los órganos instrumentales de la política que los ingleses practicaron con la denominación de *balance of power*, y que convirtieron en base y asiento de su política internacional, por lo menos desde los tiempos de Enrique VIII. Este dato no es irrelevan-

te, ya que conviene recordar que dentro del episodismo que a la política internacional proporcionan los Tratados de alianza, donde más se acusa esa circunstancialidad es precisamente en Inglaterra, cuya política internacional sustancialmente ha consistido en no ligarse con el continente mediante la conclusión de tratados permanentes, reservándose siempre una plena libertad de acción para desatracar de la Europa de la tierra firme, reintegrarse a su espléndido aislamiento y truncar esa constante histórica que es su tendencia insular cuando, en situaciones de emergencia, juzgaba Inglaterra que la cuantía y alcance de un conflicto continental podía afectar a su preeminencia oceánica. De todo ello se induce, conclusión trascendente, que Inglaterra introdujo una excepción curiosa en sus bases normativas de política internacional en lo que a Portugal respectaba, reemplazando el episodismo por la permanencia. Sería curioso determinar cuál de las dos Potencias signatarias del Tratado de Windsor inspiró sus cláusulas, dotándolas de perennidad; pero si Gran Bretaña es la encarnación de episodismo en sus alianzas, no es aventurado suponer que haya sido la inspiración lusitana la que obró el milagro de ligar a Inglaterra a la práctica de una política internacional contrastada por seis siglos de duración. En cualquier caso, es evidente, que ese tratado sesquisecular tendía a crear una zona de paz, coincidiendo en sus propósitos con el Tratado de Madrid de 1750.

Cuando en 1939 se firmaron el Tratado de Amistad y No Agresión y el Protocolo Adicional, era, por tanto, preciso contar, por uno y otro contratante, con la preexistencia del Tratado de Windsor; de ello se hace mención, en sentido genérico, en el preámbulo del Tratado de Amistad y No Agresión de 17 de marzo de 1939, en cuyo párrafo quinto puede leerse: «Comprobando que ninguna de las obligaciones hasta el presente contraídas por cada una de las partes en relación con terceras Potencias se opone al desenvolvimiento y estrechamiento de sus mutuas relaciones, ni están en contradicción con los propósitos y cláusulas de este Tratado, que no las altera». Concluido el Tratado de amistad y no agresión cuando Europa se hallaba en período potencial de guerra, se creyó necesario recoger en otro instrumento lo que sugería la proximidad de una guerra ya en función. La guerra europea número dos, podía poner en vigencia las cláusulas del Tratado anglo-portugués de 1386, comprometer la neutralidad de Portugal y crear una situación tal, que repercutiese sobre las relaciones de los dos Estados ibéricos. Para hacer

frente a esta contingencia, se firma el Protocolo Adicional de 29 de julio de 1940, en cuyo párrafo primero las Partes contratantes «se obligan a concertarse entre sí acerca de los mejores medios de salvaguardar, en cuanto sea posible, los intereses mutuos, siempre que se prevean o verifiquen hechos que, por su naturaleza, puedan comprometer la inviolabilidad de los respectivos territorios metropolitanos o constituir peligro para la seguridad o independencia de una u otra de las partes». En este párrafo se reflejan las posiciones de España y Portugal en la época citada. Portugal, neutral en la guerra europea número dos, no podía desentenderse de las obligaciones que para ella implicaba el Tratado de alianza con Inglaterra, aun cuando ese Tratado provó cumplidamente que provee a Portugal de un margen y una elasticidad evidentes; dicho Tratado no sólo permitió a Portugal guardar su neutralidad, siendo beligerante su aliado británico, sino que la preexistencia del Tratado de Windsor no impidió mantener la no beligerancia portuguesa, a pesar de que, en virtud de los acuerdos de 12 de octubre de 1943, se consintió a Inglaterra la utilización de las Azores, como Potencia beligerante —facultad que después se extendió a los Estados Unidos— para proteger su navegación en el Atlántico y más especialmente para preparar las operaciones anfibias en África, Sicilia y Normandía. Constituía aquel acto de Portugal la concesión de un privilegio en beneficio de Inglaterra como Potencia beligerante, y ello evidencia hasta qué punto son elásticas las cláusulas del Tratado de Windsor. En cuanto a España afecta, en 1940, nuestro país no era una nación neutral en el sentido técnico de la palabra, desde el momento en que se había proclamado lo que se denominaba la no-beligerancia, posición nueva y respecto de cuyo carácter emergente nadie puede dudar.

Todo lo que dejamos mencionado encierra una significación que nos parece innecesario destacar; de ello se induce que España y Portugal, cada una por motivos diferentes, iban a presenciar cómo cinco meses después de firmado el Tratado de 1939, serían puestas a prueba sus cláusulas, y en la misma medida verse afectado el propósito que animaba a los redactores de ese acuerdo: crear en la Península ibérica una zona de paz, que encerraba un doble valor: 1.º En cuanto contraste, con la realidad de una guerra que se extendía a todos los rincones del mundo. 2.º En el sentido de que esa posición marginal, en lo que hacía relación al conflicto universal, no había de interpretarse como un

ademán de alejamiento y deserción respecto a los dolores y tragedias del mundo, sino como propósito respecto del porvenir, ya que a nadie le era dable prever si las incidencias de la guerra podrían deparar a España y Portugal coyuntura propicia para actuar como estimulantes, en el supuesto de que fuese posible llegar a una avenencia, posibilidad que nunca puede ser descartada de plano, en tanto perdura una guerra, extensa y compleja, como lo fué, sin duda, la de 1939 a 1945.

Lo cierto es que la orientación político-internacional reflejada en los convenios de 1939 y 1940, no sólo pudo ser preservada tras un período de dura prueba, determinado por la existencia de una guerra universal en su alcance, sino que, contrastada la eficiencia de esos pactos como factor de orientación internacional para las dos naciones peninsulares, se procedió a su prórroga, extendiendo su vigencia hasta el 30 de marzo de 1959. Firmado el 20 de septiembre de 1948 el segundo Protocolo adicional al Tratado de amistad y no agresión hispano-lusitano, un hecho posterior a la citada signatura había de llamar la atención de los contratantes, obligándoles a hacerse eco de esa interposición; aludimos a la conclusión del Pacto Atlántico, del cual, como es sabido, es Portugal signatario y algunas de cuyas cláusulas afecta al citado segundo protocolo adicional.

Portugal, como firmante del Pacto Atlántico, contrae obligaciones que pueden llevarle a convertirse en beligerante, caso de producirse una guerra de agresión desencadenada por una tercer Potencia contra alguno de los Estados integrantes de la denominada comunidad atlántica. El Pacto Atlántico, en su art. 8.º, prevé el problema de la compatibilidad de las cláusulas y obligaciones que contraen los signatarios del mismo con los Tratados que hayan concluído o puedan concluir los Estados atlánticos firmantes; relativamente a los tratados existentes en el momento de entrar en vigor el Pacto Atlántico, el art. 8.º, menciona: 1.º Tratados que ligen a algunos de los signatarios del Pacto Atlántico entre sí. 2.º Convenios que conecten a un Estado firmante con otra nación que no sea parte en el Tratado del Atlántico; el número 2.º afecta indudablemente al Tratado luso-español de Lisboa de 17 de marzo de 1939 y a los protocolos adicionales de 29 de julio de 1940 y 20 de septiembre de 1948. En esos Tratados, el del Atlántico y los hispano-lusitanos, se emplean menciones que difieren en el orden sustancial. El Tratado de 1939 es un convenio de no agresión; empléase en el mismo

un término, muy de actualidad en el período que antecedió a la guerra europea número dos; la agresión es como la versión jurídica de un acto físico y entra en juego cuando se lleva a cabo una acción que no sólo constituye ataque, sino que lleva en sus entrañas una violación jurídica. En este aspecto, es menos afortunado el Pacto Atlántico, sin duda porque prevaleció el criterio norteamericano frente al más preciso europeo; en el art. 5.º, al establecer las normas de solidaridad futura, se articulan éstas en torno a la noción *ataque armado*; se criticó oportunamente esa mención haciendo notar que su inserción, como elemento determinante del art. 5.º parecía esquivar la vertebral diferencia que existe entre un ataque no provocado —que sería, en este caso, una auténtica agresión— y un ataque provocado —que aún siendo *armado*, según la expresión del art. 5.º— no dejaría de constituir más que un acto de legítima defensa. Esta alternativa, cuyas consecuencias comprometedoras no se han sabido o no se han querido esquivar al redactar el art. 5.º, ha sido evitada felizmente en el Tratado de Lisboa de 1939, ya que en éste se habla concretamente de agresión, imagen más exacta y perfilada y cuya interpretación no debe dar nacimiento a dudas o perplejidades. Entre un Tratado, cual el de Lisboa, que establece fundamentalmente obligaciones de no hacer, y un Pacto, como el del Atlántico, que, con distingos y atenuaciones perceptibles, prevé el cumplimiento de ciertos deberes de carácter positivo, no puede existir interferencia. Por ello, Portugal pudo signar el Pacto del Atlántico, contando con la aquiescencia de España, cuya opinión fué previamente requerida, solicitud explicable habida cuenta de que siendo nuestra Patria signataria de los acuerdos de 1939 y 1940, le afectaba en su alcance las disposiciones del art. 8.º del Pacto Atlántico. De todo ello se induce que el margen y la elasticidad que asignábamos al Tratado de alianza anglo-portugués y que ponen al alcance de sus signatarios una evidente libertad de movimientos, dentro del área de las obligaciones contraídas, puede asignarse a los Tratados que ligan hoy a España y a Portugal y que estarán en vigor hasta el 30 de marzo de 1959.

Comprenderá el lector que si trajimos a estas páginas los comentarios que anteceden, relacionados con el problema de la conciliación del Pacto Atlántico y los Convenios signados por España y Portugal en 1939, 1940 y 1948, no ha sido otro nuestro propósito que el plantear el problema en toda su amplitud, a los efectos de preguntarnos ahora si sus-

tancialmente la idea que inspiró la conclusión del Tratado de Madrid de 1750 es la misma que sirvió de acicate para signar los Tratados de 1939, 1940 y 1948. Si ello es demostrable —y a logrario se dedican los comentarios subsiguientes— podremos deducir que la política internacional de las dos naciones peninsulares tiene hondas raíces en el pasado y dispone a su alcance de una norma constante, que destierra la misma de todo peligroso episodismo y de toda la inestabilidad inherente a los convenios concluidos ante situaciones de emergencia y renunciables y hasta susceptibles de ser reemplazados por otros que los contradigan, trastocando, como decía Maquiavelo, la posición de aquellos, que aliados hoy, pueden ser enemigos el día de mañana. Esta singularidad peninsular, si es demostrable, no sólo encierra el interés de una experiencia carente de plural, sino que se ofrecería como aleccionador contraste frente un mundo sin destino ni esperanza y víctima de su propio episodismo.

¿Qué consecuencias es posible establecer cuando se parangonan las exteriorizaciones contractuales de dos trances históricos, el de 1750 y el de 1939 y 1940, en lo relativo a la finalidad que perseguían los redactores de dichos pactos y en lo que atañe al contenido sustancial de los citados convenios? Quisiéramos dar respuesta cumplida a la interrogante formulada ateniéndonos a los siguientes extremos: a) Alcance de la regionalidad encerrada en los Pactos antedichos. b) Misión permanente y universal de los mismos. c) Similitudes que se aprecian cuando se parangonan el art. 21 del Tratado de 1750 y los artículos 2.º y 4.º del Tratado de amistad y no agresión de 17 de marzo de 1939.

a) *Alcance de la regionalidad encerrada en los pactos antedichos.*

Acaso no sea propio emplear los términos de regionalidad referidos indistintamente a los acuerdos de 1750 y 1939, ya que el primero tiene alcance continental y el segundo reviste la forma de un acuerdo peninsular, puesto que en el mismo se garantiza la integridad o inviolabilidad de los territorios que pudiéramos denominar metropolitanos y no las prolongaciones coloniales de Portugal y de España. Ello no obstante, optamos por la denominación de regionalidad, no perfilando el concepto en su significación específica e intrínseca, sino por contraste, considerando que aquello que no es universal en su alcance espacial

reviste la forma de acuerdo regional; con ello, no queremos oponer los términos de regionalidad y universalidad, ya que, lejos de considerarlos antitéticos, juzgamos que la regionalidad constituye una etapa en el camino de la universalidad, si se acepta el sistema, hoy en boga y reactualizado por el plan Schuman-Monnet de ir de lo simple a lo compuesto; acabamos de citar como ejemplo lo que está sucediendo al Plan Schuman-Monnet, que algunos consideran como una manifestación del dirigismo superestatal, en tanto, los que parecen ser sus auténticos intérpretes y sugeridores, lo valoran como un instrumento adecuado para avanzar en el camino de la unificación europea. A este propósito, téngase presente que un Pacto tan indudablemente continental como lo es el de Río de Janeiro de 2 de septiembre de 1947, reviste la condición de un acuerdo regional, consecuencia que se deduce del art. 5.º del citado acuerdo, donde se lee: «Las Altas Partes Contratantes enviarán seguidamente al Consejo de Seguridad, de conformidad con los artículos 51 y 54 de la Carta de San Francisco, información completa sobre las formalidades desarrolladas o proyectadas en ejercicio del derecho de legítima defensa o con el propósito de mantener la paz y la seguridad interamericanas». No sólo las palabras finales subrayadas demuestran que nos encontramos frente a un acuerdo regional, sino la mención que en el art. 5.º citado se hace del art. 54 de la Carta de las Naciones Unidas, donde se dispone: «Se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales en el propósito de mantener la paz y la seguridad.»

Por consiguiente, la regionalidad de un pacto ha de buscarse más en los fines que persigue que en el área territorial abarcada por sus disposiciones.

Como complemento de lo que precede debemos observar que un Pacto limitado en el espacio, pero reflejando principios normativos de ambición ecuménica, es mucho menos regional que un Tratado signado por una pluralidad de Estados, pero persiguiendo la realización de un fin concreto y específico. Aun podíamos agregar otra característica, para ofrecer al lector una idea de lo que nosotros entendemos por regionalidad; diríamos que la regionalidad, técnicamente valorada y no considerada como lo hicimos precedentemente, implica limitación en los pro-

propósitos y en los colaboradores llamados a realizarlos y apartamiento o secesión respecto del mundo no incluido en el convenio de regionalidad pactado. En ese sentido, como ejemplo de ingrediente regional, sería oportuno citar la experiencia norteamericana, a través del sedicente aislacionismo yankee.

Ahora bien, ni el Tratado de 1750, ni los de 1939 y 1940 son regionales en el sentido técnico apuntado; no lo es el primero, ya que España y Portugal, al inspirarlo, quisieron prender sus ansias ecuménicas en tierras americanas, sabedores de que ello resultaría irrealizable en la Europa post-westfaliana del equilibrio político y de la soberanía concebida como lámina aisladora y antítesis de toda realización solidaria de alcance universal. En cuanto al Tratado de 1939 y al Protocolo Adicional de 1940, parece evidente que en el momento de su conclusión se pensó no sólo en articular la paz en la Península de modo coherente y perenne, sino en si el ejemplo de avenencia y armonía constructiva hispano-lusitana podría servir de base nuclear o de incentivo o de estímulo para futuras y más amplias realizaciones en el orden europeo.

#### b) *Misión permanente y universal de ambos Tratados.*

Léanse a este propósito los considerandos y resoluciones del segundo Protocolo Adicional de Lisboa de 20 de septiembre de 1948; en el segundo considerando se habla de una base estable, contractualmente definida; en el tercero, de los acuerdos citados «como valiosos instrumentos de colaboración peninsular y de actuación internacional de ambas naciones». El general Carmona, en el discurso pronunciado en el Palacio de Ajuda de 22 de octubre de 1949, aludía «a una política de abierto entendimiento para los intereses comunes y si no la misma línea de conducta para el complejo de la política exterior, una casi idéntica sin duda frente al máximo, al grande problema del momento, *que sigue siendo aún el de la subsistencia del espíritu europeo*». Esta frase final evidencia que el fin perseguido por las naciones peninsulares excede ampliamente de los términos de un Tratado circunscrito y que las cláusulas que integran éste, están inspiradas en propósitos de alcance continental.

En la parte dispositiva del segundo Protocolo Adicional de 20 de sep-

tiembre de 1948, aun cuando dicho Protocolo persigue la finalidad de renovar la vigencia del Tratado concluído en 1939, nótese que no se limita el Protocolo Adicional a concertar una mera prórroga para alargar la vigencia del Tratado, sino que los textos, prolongados en el orden temporal, se consideran «como si se tratase del período inicial de su respectiva vigencia», lo cual indica, que respecto de dichos acuerdos, no entra en función la cláusula *rebus sic stantibus*, que es algo así como el regulador de los Tratados en cuanto éstos se consideran como capítulos y no como epílogos de la historia. Con ello no queremos decir que los acuerdos de 1939 y 1940 deban considerarse como epílogos de la historia, pero sí que indudablemente constituyen un reflejo articulado de propósitos de permanencia y continuidad, ya que si en parte, pudo ser causa genésica de su aparición la situación de inseguridad y emergencia en que vivía la Europa de 1939, el hecho de su prórroga, diez años después y cuando las circunstancias no eran las de 1939, indica que esos acuerdos no son hijos de la contingencia, sino que las dominan y sobreviven a su exteriorización.

- c) *Similitudes que se aprecian cuando se parangonan el art. 21 del Tratado de 1750 y los artículos 2.º y 4.º del Tratado de Amistad y No Agresión de 17 de marzo de 1939.*

Recuérdese que el Tratado de 1750, persiguiendo la finalidad de que la viabilidad de sus cláusulas no se viese afectada, establecía que si un tercer Estado ligado a una de las naciones contratantes por un Tratado de alianza intentara llevar las hostilidades al Nuevo Mundo, España y Portugal se comprometían a impedir que tal Estado pudiera hacer uso de tierras, puertos y aguas americanas. No es otra la finalidad que persigue el art. 2.º del Tratado de Lisboa de 17 de marzo de 1939, ya que en el mismo se dispone «señaladamente - las Partes contratantes— no consentirán que del territorio de cada una de ellas, sea dirigido cualquiera agresión o ataque, contra los territorios de la otra, así por tierra, como por el mar o por el aire». Para dar más cumplida efectividad a la obligación contenida en las líneas entrecomilladas, en el art. 4.º se establece que «cualquier pacto o Tratado de alianza que en el futuro se celebre entre una de las Partes contratantes y terceros Estados, salvará

siempre los compromisos contraídos en este Tratado». No sólo se alude al problema de la conciliación de Tratados respecto a los que pudieran convenirse en el futuro, sino que en el párrafo cuarto del citado convenio y en la parte introductiva del mismo donde se consignan las motivaciones de dicho acuerdo, se alude a los pactos que pudieran ligar ya a los contratantes con terceros Estados pactos concluidos antes del 17 de marzo de 1939, en la siguiente forma: «Comprobando que ninguna de las obligaciones hasta el presente contraídas por cada una de las Partes con relación a terceras Potencias, se opone al desenvolvimiento y establecimiento de sus mutuas relaciones, ni están en contradicción con los propósitos y cláusulas de este Tratado, que no las altera...»

Esperamos que el lector de estas líneas no vea en las consideraciones que preceden un afán de dislocación y una inclinación dialéctica artificiosa al servicio de un propósito preconcebido, cuya finalidad sería hacer decir a los Tratados de 1750 y 1939 lo que no está incluido en el espíritu ni en la letra de sus cláusulas. Honestamente creemos que la similitud existe, si no en los detalles, sí en las bases normativas y en las finalidades de ambos convenios, y que tal similitud y conexión ideal, establecida con la distancia de casi dos siglos, evidencia que España y Portugal han reiterado el intento de proveer su política internacional de una constante histórica, que al propio tiempo les sirva de inspiración y elimine toda suerte de perplejidades, en lo que atañe al papel y a la misión conjunta que puede y debe depararles el futuro.

Los centenarios se conmemoran, generalmente, ateniéndonos al clima moral, jurídico, político y circunstancial que definían un ambiente en el instante en que se consuma el hecho cuyo recuerdo se reactualiza. Al glosar nosotros este Tratado bisecular de 1750, no nos animaba tan sólo un propósito conmemorativo, sino que adentrados en sus cláusulas, no tardamos en percibir de qué modo existe en las naciones peninsulares un propósito de acción conjunta, facilitado y hasta exigido por una serie de inclinaciones coincidentes, entre las cuales debe destacarse un ansia de paz, a la cual se aspira no sólo por motivaciones del puro quietismo que la paz implica y su instauración supone, sino para servir más altos propósitos, cuales son el llevar el sentido ecuménico, que es constante histórica en ambos países, a las cláusulas de convenios a los cuales quieren imprimirse el sello específico de su permanencia. Esa y no otra es la interpretación peninsular de lo que significan las alian-

zas, exégesis que constituye la imagen antitética de aquella otra versión que de los pactos nos legara Maquiavelo, encuadrándolos como episodios renunciables y hasta susceptibles de contradicción en un medio ambiente cambiante y salpicado de sobresaltos e inseguridades respecto del destino.

Hablamos aquí de alianzas y acaso la denominación resulte inadecuada, ya que las alianzas, sean defensivas u ofensivas, siempre se concluyen con vistas a un peligro concreto y localizable. Pero España y Portugal, tanto en 1750 como en 1939, sólo aspiran a preservar su independencia; no apuntan ni señalan hacia ningún rumbo concreto y juzgan que precisamente el carácter pacífico de sus pactos puede y debe encontrar, en una colaboración honestamente prestada, medio adecuado para proveerlos de más cumplida efectividad.

CAMILO BARCIA TRELLES.

