

## EL SISTEMA DE SEGURIDAD EN EL PACIFICO

Si examinamos los puntos de máxima fricción en la polémica entablada entre las potencias occidentales y el comunismo, veremos que en su inmensa mayoría radican en la zona asiática del Pacífico. Aquí ya no se trata solamente, como en Europa, de *guerra fría*. Las contiendas armadas de Corea e Indochina, o las campañas de las guerrillas terroristas en Filipinas, Indonesia y Malaya, son prueba elocuente de la táctica de la U. R. S. S., que a partir del bloqueo de Berlín desvió su atención primordial de Europa y se decidió a atacar a los occidentales en su punto más vulnerable: sus colonias asiáticas, o aquellos países que, sin ser colonias, forman parte del sistema ideológico de Occidente. Mientras Rusia actúa por medio de testafierros, apoyándose en los *slogans* del nacionalismo y la lucha contra el europeo, las naciones occidentales se desgastan paulatinamente. La campaña del Viet-Minh tiene en jaque a lo mejor del ejército francés; la represión de las guerrillas malayas ha venido costando al Reino Unido 25.000 libras diarias (1). Y esto sin hablar de la guerra de Corea.

Es innegable que en gran parte la situación creada en el Pacífico ha sido el resultado de la política vacilante seguida por los Estados Unidos. Desde la capitulación del Japón, el 2 de septiembre de 1945, hasta el estallido del conflicto coreano, el 25 de junio de 1950, aquella osciló entre tendencias diversas, no bien definidas, agravadas por las disensiones entre el Departamento de Estado y el Pentágono, y entre los diferentes grupos del Congreso. La invasión de los norcoreanos abrió los ojos al Gobierno de los Estados Unidos, que se percató de la urgencia de la situación en el Pacífico. A partir de este momento, las miras comunistas sobre el Extremo Oriente se van perfilando y el Departamento de Estado modifica radicalmente su política respecto a Asia. Las propuestas filipinas y australianas para crear un grupo regional de seguridad en el Pacífico, que hasta entonces habían sido miradas con frialdad, al me-

---

(1) Según la respuesta dada por A. V. Alexander en los Comunes ante una Interpelación de E. Hughes el 20 de noviembre de 1949. (Hansard, 30 de noviembre de 1949, volumen 470, cols. 1.142-43.)

nos oficialmente, son recogidas con entusiasmo por el Gobierno de los Estados Unidos, que a partir de este momento tendrá la iniciativa. Entre el 30 de agosto de 1951 y el 8 de septiembre del mismo año, los Estados Unidos firman Tratados de Seguridad con los Gobiernos de Filipinas, Australia y Nueva Zelanda y Japón, que no son sino eslabones en la creación de un futuro Pacto del Pacífico, réplica oriental al Pacto del Atlántico. Veamos el proceso formativo de dicho sistema de seguridad.

### GESTACIÓN DE LOS PACTOS DEL PACÍFICO

Australia y Filipinas han sido los dos países con una visión más clara respecto a la creación de un Pacto del Pacífico. Ya en mayo de 1937 el Dominio Británico anunció que «serían bien recibidos un acuerdo regional y un Pacto de no agresión entre los países del Pacífico, concebidos dentro del espíritu de la Liga de la Sociedad de Naciones» (2). Pero, claro es, dicha sugerencia sólo puede ser considerada como un precedente remoto, pues los problemas eran entonces radicalmente distintos a los actuales.

En 1944, cuando caía deshecho el intento japonés de organizar a su gusto el Pacífico, Australia y Nueva Zelanda firmaron el Anzac Pact, Pacto Regional de Seguridad, que preveía la adhesión de las potencias con intereses coloniales en el Pacífico.

A partir de la capitulación del Japón, el 2 de septiembre de 1945, empiezan a encontrarse los intereses occidentales y los rusos en dicha zona. El conflicto se plantea de forma grave a principios de 1948, cuando se agudizan las ofensivas comunistas de China, Indonesia, Birmania y Malaya. La política discordante seguida en Asia por los Estados Unidos y la Gran Bretaña es uno de los factores que impiden que plasme intento alguno de seguridad en el Pacífico. Por otra parte, la victoriosa China comunista se convierte en paradigma de las comunidades chinas emigradas al sudeste de Asia.

En 1949, alentados por el ejemplo del Pacto del Atlántico, Australia, Nueva Zelanda y Filipinas formulan diversos planes de seguridad, en los cuales, justo es destacarlo, son los filipinos los que tienen una visión más clara del futuro. El 20 de marzo de 1949, el Presidente Quirino, en una entrevista con un representante de la «United Press», declaró que «los Estados Unidos deberían tomar la iniciativa en la formación de un Acuerdo de Seguridad en el Pacífico, similar al Pacto del Atlántico, para combatir al comunismo en Extremo Oriente».

El 23 de marzo de 1949, Mr. Acheson anunció, en una conferencia

(2) W. G. K. DUNKAN: *Australia's Foreign Policy*, pág. 106.

de Prensa celebrada en Washington, que los Estados Unidos estaban interesados en la seguridad de otras zonas aparte del Atlántico Norte, pero que el Departamento de Estado consideraba que el Pacto del Pacífico sería «prematureo». Sin embargo, en el Congreso de los Estados Unidos, voces como la de Donald Jackson, se alzaron a favor del Pacto (3).

En la entrevista celebrada en Baguío, en julio de 1949, entre Chiang Kai Shek y el Presidente Quirino, se discutió la idea de la Unión del Pacífico. El llamamiento a las naciones no comunistas para que se agruparan tenía unas miras territoriales muy amplias, pero éstas se vieron reducidas cuando la India, Siam y Birmania reconocieron a la China comunista. Quirino pensó entonces en excluir a estos tres países, limitando el Pacto al sudeste del Pacífico; pero en enero de 1950, por iniciativa australiana, se reanudaron las negociaciones con la India, Birmania y Siam. Chiang Kai Shek fué excluido de esas negociaciones. El Gobierno australiano sugirió que se tuvieran en cuenta los puntos adoptados en la Conferencia de Nueva Delhi.

Mientras tanto, el Gobierno filipino procuraba atraerse las simpatías del Gobierno de los Estados Unidos hacia el Pacto. El 4 de agosto de 1949, el Presidente Quirino hablaba ante el Senado de los Estados Unidos, al que proponía una barrera frente al comunismo en el Pacífico: «Asia, con su enorme población e incalculables reservas, no puede ser entregada al comunismo.» Quirino indicó que la colaboración de los Estados Unidos no era condición *sine qua non*, pero que sería recibida calurosamente.

En enero de 1950 se celebraba la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de la Commonwealth en Colombo, tras la cual se enfriaron los ánimos de algunos de sus miembros para celebrar la Conferencia propuesta por Filipinas. Por otra parte, también el Plan de Colombo acudió en busca de ayuda americana, demandando *a little Marshall plan*; pero aunque contó con la simpatía de los Estados Unidos, no recibió ayuda económica. El general Rómulo, ministro de Asuntos Exteriores filipino, protestó ante lo que él llamó *boycott* por parte de la Commonwealth.

A pesar de estas dificultades, y siguiendo la iniciativa filipina, del 26 al 30 de mayo de 1950 se celebró una Conferencia en Baguío, a la que acudieron representantes de la India, Australia, Pakistán, Ceilán, Indonesia y Siam. El resultado de esa Conferencia fueron unas declaraciones bastante vagas sobre cooperación económica y cultural. La India se opuso decididamente a participar en ningún acuerdo de tipo militar.

(3) Es muy probable que los Estados Unidos, aun cuando oficialmente se mostraban reacios a la idea de un Pacto del Pacífico, fueran los más interesados en ella, e incluso alentaran extraoficialmente a Filipinas en sus intentos. Debemos tener en cuenta que a la diplomacia norteamericana le interesaba presentar el Pacto del Pacífico como ideado por los pueblos asiáticos y no como un producto *made in U. S. A.*, lo que hubiera equivalido a fomentar recelos asiáticos frente al «imperialismo americano».

Aún no había transcurrido un mes desde la Conferencia de Baguío, cuando las tropas norcoreanas invadieron Corea del Sur. Se temía una invasión de Formosa por tropas de Mao She Tung. La situación en Indochina empeoraba. La reacción del Presidente Truman fué esta vez fulminante: cuando las naves de la 7.ª flota ponían proa hacia Corea, indicaban un cambio de rumbo fundamental: el enderezamiento de la vacilante política de los Estados Unidos en Extremo Oriente.

La idea del Pacto del Pacífico fué entonces estudiada con cariño. En enero de 1951, Truman envió una misión a Extremo Oriente, presidida por Mr. John Foster Dulles, que visitó Japón, Filipinas, Australia y Nueva Zelanda, es decir, los cuatro países con los que los Estados Unidos habían de concluir más tarde Pactos de Seguridad.

No es necesario decir que el plan del Departamento de Estado de crear un Pacto Regional de Seguridad en el Pacífico, amparándose en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, fué acogido con gran satisfacción en Filipinas. Como cablegrafiaba el general Rómulo desde Washington a Quirino, el 5 de febrero de 1951: «Dulles sabe que a usted se debe la idea de la Unión del Pacífico; por tanto, con su viaje a Manila es como si estuviera llevando carbón a Newcastle.»

El Gobierno filipino presentó el 10 de agosto de 1951 un proyecto de Tratado a los Estados Unidos, que a su vez presentaron una contrapropuesta a dicho proyecto. Las negociaciones entre el general Rómulo y el embajador norteamericano en Filipinas tuvieron que resolver un punto difícil: el artículo 4.º, el punto vital del Tratado, ya que Filipinas temía no sólo el peligro comunista, sino también el resurgir japonés. El 30 de agosto de 1951, Mr. Acheson y el general Rómulo firmaban el «Tratado de Defensa Mutua» entre los Estados Unidos de América y Filipinas, en el cual había predominado la redacción norteamericana del artículo 4.º

A los dos días, es decir, el 1.º de septiembre de 1951, y en «El Presidio», antigua guarnición española en San Francisco, Mr. Acheson, Mr. Spender, embajador australiano, y el embajador de Nueva Zelanda firmaban el Pacto Tripartito.

En cuanto al Pacto de Seguridad entre los Estados Unidos y Japón, su elaboración marcha paralela a la del Tratado de Paz, habiendo sido firmado por Mr. Acheson y por Mr. Shigeru Yoshida, primer ministro del Japón, el 8 de septiembre de 1951 (4).

---

(4) Para la celebración del Tratado de Paz con el Japón véase el magnífico estudio de L. GARCÍA ARIAS *El Tratado de Paz con el Japón*, publicado en el número 7 de estos CUADERNOS.

## LOS PACTOS DEL PACÍFICO DENTRO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD MUTUA

Los países del Extremo Oriente incluídos dentro del Sistema de Seguridad Mutua se dividen en dos zonas geográficas, según el informe del Presidente Truman al Congreso el 31 de diciembre de 1951. La primera zona, Asia del Sur, abarca los siguientes países: India, Pakistán, Afganistán, Ceilán y Nepal. Hasta ahora la ayuda americana a esta zona se ha limitado al aspecto puramente económico (ayuda a regiones poco desarrolladas (5).

La segunda zona está constituida por el sudeste de Asia e incluye Birmania, los tres Estados asociados de Indochina, Indonesia, Tailandia, Formosa y las Filipinas. En esta segunda zona el programa americano de ayuda no sólo ha tenido una expresión económica, sino también militar (ayuda a Indochina, Indonesia y Formosa) y política, traducida en el Pacto de Defensa Mutua con Filipinas y los Pactos de Seguridad con Australia, Nueva Zelanda y Japón, países a los que también podemos incluir en esta zona del sudeste asiático.

Si examinamos el mapa anexo, podemos observar cómo el Sistema de Seguridad en el Pacífico tiene un doble carácter insular (considerando como una gigantesca isla, al continente australiano) y periférico, ya que hasta ahora las naciones de aquella zona ligadas por un Pacto a los Estados Unidos se encuentran fuera del Continente asiático.

La naturaleza del Sistema de Seguridad del Pacífico es eminentemente defensiva, según se subraya repetidas veces en los diversos Tratados integrantes del mismo, así como en declaraciones y discursos. Mr. Spender, que firmó el Tratado Tripartito representando a Australia, dijo en su discurso el día de la firma: «Hay que declarar claramente y en lenguaje que no admita dudas que este Tratado no está dirigido contra nadie.» y Mr. Acheson, tras la firma del Tratado de Seguridad con el Japón: «No debe haber malentendido sobre la finalidad de este Tratado de Seguridad. Su finalidad es la paz.»

El Tratado de Defensa Mutua entre Filipinas y los Estados Unidos y el denominado «Pacto Tripartito del Pacífico» (Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda) son casi gemelos. No así el Tratado de Seguridad firmado con el Japón, como podemos observar al estudiar sus cláusulas principales.

a) *El Tratado de Defensa Mutua entre Estados Unidos y Filipinas* (30 de agosto de 1951).

Con la firma de este Tratado, los Estados Unidos consiguieron atraerse

---

(5) Debemos tener en cuenta que, además, en puridad estos países no pertenecen al Océano Pacífico, sino al Índico, aunque antes hemos visto cómo en diversos intentos de crear un Pacto del Pacífico entraron algunos de los países «Índicos».

a las Filipinas para la firma del Tratado de Paz con Japón. El Gobierno filipino consideraba que este último Tratado no satisfacía sus reclamaciones en cuanto a reparaciones y no ofrecía suficientes garantías para evitar una posible agresión japonesa. Con el Tratado de Defensa Mutua los Estados Unidos, aunque de forma poco categórica, garantizan la seguridad de las Filipinas en caso de un hipotético ataque japonés.

El Presidente Truman, en su discurso el día de la firma de este Tratado, lo definió como «el resultado natural de la asociación de nuestros países y de nuestros sacrificios comunes por la libertad. Es un paso importante hacia la seguridad en el Pacífico».

El preámbulo del Tratado manifiesta su finalidad cuando dice: «...las dos naciones han expresado formalmente su común determinación de defenderse contra cualquier ataque armado y su declaración de que un ataque armado en la zona del Pacífico sobre cualquiera de ellos sería peligroso para la paz y la seguridad del otro».

Su cláusula fundamental de seguridad es la contenida en el artículo 4.º, párrafo 1.º, que dice: «Cada una de las partes reconoce que un ataque armado a la zona del Pacífico contra una de ellas sería peligroso para su propia paz y seguridad, y declara que tomaría medidas para enfrentarse con el peligro común, de acuerdo con su procedimiento constitucional.»

En el párrafo segundo de este mismo artículo 4.º se define el ataque armado como aquel realizado «sobre el territorio metropolitano de cualquiera de las partes o sobre sus fuerzas armadas, barcos o aviones en el Pacífico».

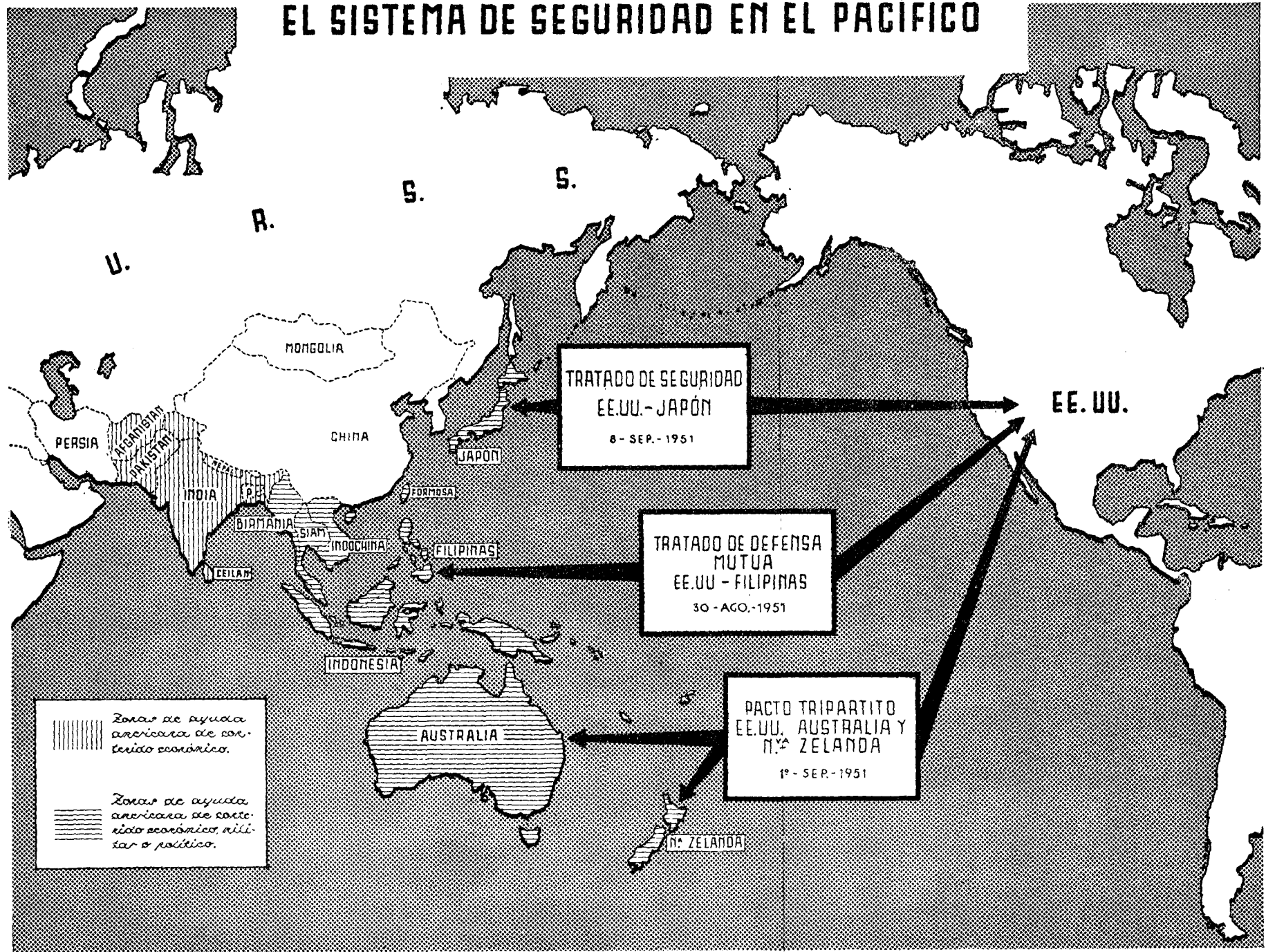
Es evidente que las obligaciones asumidas según el artículo 4.º son menos específicas que las asumidas por las naciones miembros del Pacto del Atlántico. Mientras que el artículo 5.º de este último Tratado declara específicamente que «las partes convienen que un ataque armado contra una o más de ellas, en Europa o Norteamérica, será considerado como un ataque contra todos ellos», en el Tratado filipino-americano sólo se dice vagamente que el ataque «sería peligroso», y que las medidas deberían ser adoptadas de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales. Es decir, que la ayuda automática prevista, según una interpretación bastante generalizada en el Pacto del Atlántico, no ha sido tomada en consideración en este caso (6).

Además, el Pacto filipino-estadounidense de Seguridad no contiene ninguna cláusula clara, como la del citado artículo 5.º del Pacto del Atlántico, según la cual cada parte tomará las medidas que «estime necesarias,

---

(6) En contra está la interpretación de Mr. Acheson, que dijo que «la decisión debe ser adoptada conforme a nuestro procedimiento constitucional. Los factores que habría que considerar serían, en primer lugar, la gravedad del ataque armado, y, en segundo, las medidas que creyéramos necesarias».

# EL SISTEMA DE SEGURIDAD EN EL PACÍFICO



incluyendo el uso de fuerzas armadas, para restaurar y mantener la seguridad de la zona del Atlántico Norte».

En el artículo 3.º se crea un procedimiento consultivo, que tendrá lugar «de vez en cuando», de los ministros de Asuntos Exteriores para el cumplimiento del Tratado.

Conforme al artículo 8.º, «este Tratado estará vigente indefinidamente». Sin embargo, se prevé su extinción un año después que haya sido denunciado por una de las partes.

b) *El Pacto Tripartito* (1.º de septiembre de 1951).

Su finalidad está expresada en el preámbulo, donde se declara que al firmar este Tratado los representantes de los Estados Unidos de América, Australia y Nueva Zelanda desean coordinar sus esfuerzos para la defensa colectiva y «declaran pública y formalmente su sentimiento de unidad, de forma que ningún agresor potencial pueda creer que alguno de ellos va a ser dejado solo en el Pacífico».

Conforme a este Pacto, los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda declaran que un ataque armado contra cualquiera de ellos «sería peligroso» para todos. En realidad, los artículos 4.º y 5.º de este Tratado, relativos a la cláusula de seguridad y la definición del ataque armado, son exactos a los mismos artículos del Tratado de Defensa Mutua entre los Estados Unidos y Filipinas, por lo que no volvemos a repetirlos aquí.

Tampoco este Tratado establece organismo internacional alguno para el cumplimiento de sus fines. Tan sólo crea un «Consejo», integrado por los ministros de Asuntos Exteriores de los tres países, «para estudiar los asuntos relativos al desarrollo de este Tratado».

Es significativo que el artículo 8.º indique que el Tratado tendrá vigor «durante el desarrollo de un Sistema más amplio de Seguridad Regional en la zona del Pacífico». En este sentido, Mr. Acheson, en el discurso que pronunció durante la ceremonia de la firma, se refirió a proyectos más extensos de Seguridad en el Pacífico (7).

c) *El Tratado de Seguridad entre Estados Unidos y Japón* (8 de septiembre de 1951).

Este Tratado, al que se opuso violentamente la Unión Soviética, incluye al Japón dentro del Sistema de Seguridad del Pacífico y sirve de base legal para la ayuda de los Estados Unidos al rearmamento limitado del Japón.

En realidad, la consecución de este Tratado, conjuntamente con el Tratado de Paz, ha sido una gran victoria diplomática de los Estados Unidos, que para atraerse al pueblo japonés le concedieron unas condiciones de paz muy suaves y favorables, pero «condicionando» (por así decirlo) la adhesión japonesa al Tratado de Paz a la firma de este Tratado de

(7) Vid. *New York Times* de 2 de septiembre de 1951.



Seguridad, que concede unas ventajas políticas y estratégicas inmensas a los Estados Unidos. Está redactado en términos muy amplios, de forma que da a los Estados Unidos libertad de acción en caso de un aumento de la tensión internacional en Extremo Oriente. Por ejemplo, no obliga a las tropas de los Estados Unidos a permanecer en ciertos enclaves o a restringir sus actividades a determinadas bases.

Su fundamento jurídico radica en los artículos 5.º y 6.º del Tratado de Paz con el Japón de la misma fecha. El artículo 5.º, c), dice así: «Las potencias aliadas, por su parte, reconocen que el Japón como nación soberana posee el derecho inminente de legítima defensa, individual o colectiva, a que se refiere el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, y que el Japón puede voluntariamente concertar arreglos de Seguridad colectiva.»

En cuanto al artículo 6.º, a), dice que «las fuerzas de ocupación de las potencias aliadas serán retiradas del Japón tan pronto como sea posible». Pero a continuación añade que fuerzas extranjeras pueden estacionarse y permanecer en el Japón en virtud de arreglos bilaterales y multilaterales.

Por ello, como se indica en el preámbulo del Tratado de Seguridad, «Japón desea, como acuerdo provisional para su defensa, que los Estados Unidos de América mantengan fuerzas propias en el Japón y zonas cercanas, para impedir cualquier ataque armado contra el mismo».

El artículo 1.º concede a los Estados Unidos el derecho según el cual sus fuerzas armadas pueden permanecer indefinidamente en aquel país. Tales fuerzas no sólo pueden ser empleadas para conservar la seguridad internacional en Extremo Oriente, sino también para ayudar al Gobierno japonés en caso de disturbios internos en el Japón, «causados mediante la instigación o la intervención de una potencia extranjera». La alusión a Rusia y a la China comunista está bien clara.

Pero los Estados Unidos han ido más lejos, ya que el artículo 2.º prohíbe al Japón conceder a una tercera potencia bases, el derecho de tránsito, o facultades de establecer una guarnición, sin el previo consentimiento de los Estados Unidos.

El artículo 3.º establece que los detalles respecto a la condición de las tropas de los Estados Unidos en Japón serán negociados en un acuerdo aparte.

Este acuerdo fué firmado en Tokio el 28 de febrero de 1952 por Dean Rusk, representante especial del presidente Truman, y el ministro japonés de Asuntos Exteriores, Katsuo Okazaki. El «Acuerdo administrativo» está compuesto de un preámbulo y 29 largos artículos. En él se trata de las facilidades concedidas al Ejército norteamericano en el Japón, privilegios, exenciones, gastos, jurisdicción, etc. Este Acuerdo no se refiere

al problema de un posible aumento de la capacidad defensiva del Japón, ni a las medidas que se deben adoptar en caso de emergencia.

Tampoco se concretan cuáles son las bases y zonas concedidas al Ejército de los Estados Unidos. Como dice el artículo 2.º, «el Convenio, en cuanto a las facilidades y bases en concreto, aún no concluido por los dos Gobiernos, será elaborado por ellos a través del Comité Mixto establecido en el artículo 26 de este Acuerdo». Pero mediante un cambio de notas, realizado el mismo día 28 de febrero de 1952, el Gobierno japonés concedía al de los Estados Unidos el uso de ciertas bases hasta que el Comité Mixto llegue a un acuerdo en esta materia.

### ¿HACIA UN PACTO DEL PACÍFICO?

Los tres Tratados que hemos estudiado constituyen «los primeros pasos en la formación de un Pacto del Pacífico». En realidad, si los Estados Unidos han seguido la política de los Tratados bilaterales, prefiriéndola a la conclusión de un Tratado multilateral similar al del Atlántico Norte, ha sido por la complejidad de la política internacional en Extremo Oriente.

Ya Foster Dulles, en su embajada extraordinaria de principios del año 1951, tenía la misión de negociar un «Pacto del Pacífico», pero el Pentágono suscitó serias objeciones a la conclusión de un Tratado que incluyera a Hong Kong. Por esta razón, entre otras muchas, hubo que abandonar de momento la idea del Pacto del Pacífico.

Hoy en día, las dificultades para llegar a dicho Pacto siguen siendo considerables. Los intereses de Inglaterra, Francia y Holanda en aquella zona no siempre coinciden con los americanos. La campaña en Indochina parece prolongarse indefinidamente. En la mayor parte de los países del sudeste asiático continúa el malestar político, social y económico.

Una serie de interrogantes, de difícil solución, se plantean al considerar un posible «Pacto del Pacífico». ¿Es realmente sincera la «conversión» del Japón a la democracia? ¿Podría incluir dicho Pacto a la China nacionalista, habiendo reconocido otros países miembros del mismo a Peiping? ¿Cuál sería la postura de la India, que sigue en un equilibrio difícil entre occidentales y comunistas, caso de ser llamada a formar parte del Pacto? ¿Cómo reaccionaría la Gran Bretaña ante la inclusión en el Pacto de diversos miembros de la Commonwealth?

Todos estos problemas, y otros muchos que se podrían formular, hacen que el Pacto del Pacífico sea, hoy por hoy, difícilmente viable, por lo cual es más probable que los Estados Unidos continúen en el Pacífico su política de Tratados bilaterales.

JOSÉ MARÍA SIERRA NAVA

