

ALASKA, LAS ISLAS HAWAI Y LOS TRATADOS REGIONALES DE DEFENSA

El segundo período presidencial de Eisenhower dejará huella profunda en la historia de la nación norteamericana. Durante su segundo mandato, la bandera tradicional de las 48 estrellas y las 13 rayas rojas y blancas quedará modificada al añadir, en el firmamento político de la Unión, dos estrellas más, como consecuencia de la incorporación a los Estados Unidos de América de dos territorios: Alaska y las Islas Hawai.

El día 3 de enero de 1959, el presidente republicano proclamaba formalmente la incorporación de Alaska, aprobando el dibujo de la nueva bandera: las 49 estrellas se distribuirían en siete filas de siete (antes las 48 estaban dispuestas en seis filas de ocho), dejando inalteradas las rayas. Tal bandera ondeará por vez primera, oficialmente, el 4 de julio, día de la Independencia—fiesta nacional americana—y día establecido por la Ley para el ingreso oficial de un nuevo Estado en la Federación. No parece posible que en el mismo fasto puedan participar las islas Hawai, ya que, aunque el 11 y el 12 de marzo la Cámara de Representantes y el Senado aprobaran la ley que elevaba a la categoría de Estado las islas Hawai, enviándosela después el presidente, faltan todavía por cumplir una serie de actos formales—que aquí no hacen al caso—antes de su incorporación oficial.

Tales cambios de «status» acarrearán no sólo modificaciones en la política interna de los Estados Unidos, sino que por la situación geográfica y estratégica de ambos territorios podrá tener repercusión en sus relaciones exteriores, afectando a las estipulaciones de algunos pactos defensivos vigentes. Alaska está prácticamente en la frontera ártica de la U. R. S. S. y las islas Hawai en el centro del Océano Pacífico, equidistante de tres continentes. Estas razones estaban en el sentir de los 48 Estados de la Unión en el momento de aprobar tales incorporaciones—una vez admitida Alaska,

quedaba la espita abierta para las islas Hawai—, pues no en balde, por vez primera en su historia, y desde que se proclamara la independencia de las antiguas 13 colonias británicas, dos de los Estados de la Unión aparecen geográficamente separados del territorio continental. Lo que no quiere decir que estén distantes, pues no hay que olvidar que San Francisco está más cerca de las islas Hawai que del propio Nueva York.

En lo relativo a la política interna se notará la presencia en la Unión de los nuevos Estados. Los senadores serán cien (dos por Estado) y en la Cámara de Representantes—teniendo en cuenta el censo de la población del archipiélago hawaiano—sería muy posible que hubiese que asignar a éste dos puestos, el segundo de los cuales sería a costa de alguno de los viejos Estados. Con ello podría surgir un bloque oeste—con pérdida de influencia sudista—destinado a tener siempre mayor peso, dado el desplazamiento económico y demográfico que hacia este lugar parece están sufriendo los Estados Unidos.

A pesar de todo, mayores problemas pueden surgir en el campo de la política exterior. Los Estados Unidos tienen firmados buen número de Tratados de ayuda mutua y defensivos. La incorporación de los dos nuevos Estados a la Unión bien pudiera alterar la oportunidad de los pactos acordados, haciéndose necesaria, en algunos, su revisión, ya que, en definitiva, la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* podría ser esgrimida por alguno de los países signatarios de esos acuerdos en los que se matizan o pormenorizan los lugares o formas de agresión. El emplazamiento geográfico y estratégico de Alaska y de Hawai puede dislocar alguno de estos pactos, pudiéndose dar el caso de que, siendo ambos parte integrante de los Estados Unidos, sin embargo, sus territorios no estén dentro de las zonas garantizadas por estos convenios. En estos pactos existe un denominador común: todos tratan de puntualizar al máximum la zona que se encuentra protegida para caso de agresión exterior. Piénsese que tanto en el Continente, cuanto en los Océanos Atlántico y Pacífico—y cronológicamente casi en el orden indicado—, los Estados Unidos se han rodeado con un cerco de tratados a todos los cuales no afecta igualmente tales incorporaciones. Por eso será preciso que nos detengamos en su estudio, empezando por los más recientemente firmados a través de tres grupos: Tratados de Defensa del Pacífico, del Atlántico y del Continente Americano.

1.—*Defensa del Pacífico.*

No parece que tengan cabida aquí los respectivos pactos bilaterales de ayuda y asistencia firmados por los Estados Unidos y Filipinas, Formosa y Japón, por lo que fijaremos nuestra atención en los dos principales suscritos para defensa del Océano Pacífico. Pero por su importancia como criterio, recordemos que ya el *Tratado entre Estados Unidos y Filipinas* (Washington, 30 agosto 1951) advierte en su artículo 5 que éste será de aplicación en cuanto existiera un ataque armado contra el territorio metropolitano de una de las partes, o contra los territorios insulares, bajo la jurisdicción de las partes contratantes en el Pacífico, o contra sus fuerzas armadas, navales y aéreas en la zona del Pacífico. Pero no se especifican los límites de esta zona.

El mismo fin de defensa recíproca tuvo el Tratado firmado en San Francisco (1 septiembre 1951) entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos, conocido comúnmente con el nombre de *A.N.Z.U.S.* En dicho acuerdo, en el que estuvieron presente las observaciones obtenidas a la firma del Pacto de defensa atlántico, tampoco se precisa exactamente cuál sea la zona del Pacífico garantizada por el sistema de seguridad regional. El artículo 5 es idéntico a su homónimo del pacto anterior, por lo que hacemos gracia de su transcripción. Pero desde el momento en que se incluyen los territorios insulares de las naciones firmantes, es indudable que tales pactos no se ven afectados por el cambio de «status» que pueda efectuarse, por ejemplo, en las islas Hawai. Sin duda, en la mente de los signatarios estaban tanto dicho archipiélago como las islas Marshall, Carolinas o Cook.

Para los políticos norteamericanos la escala defensiva del Pacífico necesitaba todavía un peldaño más; éste se alcanzó el 8 de septiembre de 1954 al firmarse en Manila el Tratado para la defensa colectiva de Asia sudoriental (*S.E.A.T.O.*) entre Australia, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Pakistán y Tailandia, y a cuya cita no acudieron—aunque siempre tengan la puerta abierta para la acción (art. 7)—India, Indonesia, Birmania y Ceilán. De gran importancia en este Tratado es, sobre todo, la determinación de la zona de seguridad. El artículo 8 dice que por «zona del tratado» deberá entenderse la zona general de Asia sudoriental, comprendiendo también todos los territorios de las

partes contratantes asiáticas y la zona general del Pacífico sudoccidental, no comprendiendo, en cambio, la zona del Pacífico al norte de los 21° 30' de latitud norte. Por tanto, dentro de la zona quedaban incluidos la Malasia y el Borneo británico, pero no, por ejemplo, Hong-Kong. Mas para que la posible accesión no fuera papel mojado, en la segunda parte de este artículo se recuerda que las partes, previa unanimidad, podrán enmendar el artículo con objeto de incluir en la zona del Tratado el territorio de cualquier Estado que se adhiera.

Otra novedad, con respecto a los anteriores pactos, era recogida en el artículo 4, que permitía a los Estados firmantes garantizar el territorio de cualquier Estado, no signatario del tratado, pero que así lo hubiera pedido. Por eso, y en base de este artículo, se firmó un Protocolo adjunto que extendía los beneficios del Tratado a los Estados de Cambodge, Laos y al territorio bajo la jurisdicción del gobierno del Vietnam meridional.

No parece, pues, que a estos acuerdos puedan afectar las incorporaciones comentadas, máxime teniendo en cuenta las modalidades de estos pactos de defensa asiáticos, pues todos ellos, a diferencia de lo que ocurre con el Pacto Atlántico, no consideran el ataque armado de uno de ellos como ataque a los demás miembros de la Organización, obligando a tomar las medidas necesarias e incluso el uso de las fuerzas armadas, sino que, en tal caso, cada Estado deberá afrontar el peligro común de acuerdo con los respectivos procedimientos constitucionales. Concretamente y en lo que respecta al A. N. Z. U. S. no se planteará problema alguno, ya que se estableció que la denuncia del tratado debería acordarse entre todas las partes interesadas, aspecto no recogido en el tratado norteamericano-filipino—con disgusto de este último Gobierno—, en donde se prevé tan sólo la denuncia unilateral. Tampoco convendrá dejar de lado la reserva que a los efectos de aplicación de la S. E. A. T. O. hicieron los Estados Unidos, aclarando que para ellos sólo constituiría ataque armado la agresión comunista. Esta declaración iba dirigida sobre todo a la India, intranquila por la presencia del Pakistán, entre los países signatarios del pacto ¹.

¹ Además del Tratado para la defensa colectiva de Asia sudoccidental, los participantes en la Conferencia de Manila firmaron otro documento, la "Carta del Pacífico", que no contenía novedad alguna, pero que recogía los principios generales contenidos en el preámbulo y articulado del Tratado.

2.—*Defensa del Atlántico.*

Hace dos lustros que se firmó en Washington (4 abril 1949) el instrumento constitutivo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (N. A. T. O.) Representantes de doce países estamparon sus firmas al pie del mismo: Canadá, Estados Unidos, Portugal, Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Noruega, Gran Bretaña e Islandia. El 22 de octubre de 1951 accedieron al Tratado Grecia y Turquía, y el 23 de octubre de 1954 lo hacía la República Federal Alemana.

El artículo 5 recoge el principio de la seguridad colectiva en esta zona del Atlántico Norte, al decir que un ataque armado contra uno o más de los firmantes, en Europa o en América del Norte será considerado como un ataque directo contra todos ellos. Y el artículo 6—enmendado tras la entrada de Grecia y Turquía—aclara que, a los efectos del artículo 5, se considerará como tal un ataque armado:

a) Contra el territorio de uno de ellos en Europa o América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo jurisdicción de alguna de las partes contratantes situadas en la zona del Atlántico Norte, al norte del Trópico de Cáncer; y

b) Contra las fuerzas navales o aéreas de una de las partes contratantes que se encuentren en estos territorios o en cualquier otra región de Europa en la cual existan fuerzas de ocupación de una de las partes contratantes el día de la entrada en vigor del presente Tratado, o que se encuentren en el Mediterráneo, o en la zona del Atlántico Norte, al norte del Trópico de Cáncer.

Así, pues, si con posterioridad al 4 de julio de este año, Alaska se viera afectada por alguna agresión, es indudable que a la misma hubieren de responder todos los países competentes de la N. A. T. O. Al menos, eso parece desprenderse de una detenida hermenéutica de estos artículos y del Tratado en general. Pero el día en que las islas Hawai sean oficialmente una estrella más de la bandera norteamericana, su territorio, ¿se verá protegido por las estipulaciones de la N. A. T. O.? Difícil es negarlo en cuanto que ese día las islas son ya territorio tan metropolitano como pueda serlo el Estado de Texas; sin embargo, geográficamente no están incluidas dentro de las zonas trazadas como límite del Pacto del Atlántico, y en cierto

sentido, dada su redacción, sería paradójico ver movilizarse a las naciones mediterráneas por una agresión sucedida en el corazón del Océano Pacífico.

3.—*Defensa del Continente.*

La Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, cuarta de las Conferencias Especiales celebradas en la historia del Interamericanismo, reunió en Petrópolis (Brasil), desde el 15 de agosto el 2 de septiembre de 1947, a los representantes de veinte Estados americanos, los cuales, en unión de Nicaragua—que se adhirió posteriormente a lo acordado en la Conferencia—, formarían parte al año siguiente de la Organización de los Estados Americanos (O. E. A.), Organización regida por la «Carta de Bogotá» tal y como quedó aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948).

Resultado fundamental de la Conferencia de Petrópolis fué la firma del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, conocido más comúnmente con el nombre de Tratado de Río de Janeiro, uno de los «Acuerdos fundamentales» del actual sistema interamericano y primer pacto multilateral de defensa mutua firmado después de la Conferencia de San Francisco. Sus estipulaciones entraron en vigor el 3 de diciembre de 1948, al depositar Costa Rica el décimocuarto instrumento de ratificación, y en la actualidad está vigente entre todos los Estados americanos, con la sola excepción de Canadá.

Este Tratado, uno de los más completos en su género, por los matices que contiene, recoge el principio de la seguridad colectiva en el sentido de que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos (art. 3), punto seguido, según vimos, por el Pacto Atlántico, mas no por los tratados de defensa del Pacífico. Pero no se contenta con esta simple declaración el Tratado que comentamos, sino que la madurez de los países signatarios les permitió especificar qué actos pueden caracterizarse como de agresión, aparte de los que así califique la reunión de consultas (art. 9). La determinación del tipo de agresión es muy importante, no sólo por razón de las medidas que con posterioridad han de adoptarse, sino porque la agresión viene calificada de acuerdo con el origen de la misma: según que el ataque sea por parte de un Estado extraameri-

cano contra cualquier Estado americano, o contra cualquier otro Estado extraamericano, pero cuya lucha pueda tener repercusión en el Continente (arts. 3 y 6), o que el conflicto sea entre dos o más Estados americanos (art. 7). No hacemos aquí más que el simple planteamiento de los supuestos, sin llegar a sus últimas consecuencias, abordadas en el libro que sobre la Organización de los Estados Americanos estamos próximos a publicar.

Pero la reacción que pueden adoptar los Estados americanos, conocido el tipo de agresión y el origen de la misma, depende de un tercer dato importantísimo: lugar donde ésta se desarrolla. El Tratado de Río, a través de su artículo 4, crea una auténtica «zona de seguridad interamericana», delimitando exactamente los límites de la región cubierta por las disposiciones del mismo². De esta forma se modificaba la «zona de seguridad marítima intercontinental» acordada en la famosa Declaración de Panamá (1939). Sin duda alguna, la nueva zona es más vasta que la anterior, pero se da la paradoja de que, por ejemplo, en ella quedan englobados Canadá y Groenlandia—suyos territorios pertenecen a Estados no signatarios del Tratado—, dejando fuera precisamente a las islas Hawai. Si antes era grave que un territorio de los Estados Unidos no estuviera protegido—en todo su alcance—por este Tratado, más lo será ahora que dentro de poco llegará a ser un Estado más de la Unión.

Con esto queremos decir que si se produjera un ataque a las islas Hawai, ¿las naciones americanas no se verían obligadas a actuar en los términos del Tratado? Indudablemente no, pues aparte de que las naciones

² Artículo 4.º La región a que se refiere este Tratado es la comprendida dentro de los siguientes límites: comenzando en el Polo Norte; desde allí directamente hacia el sur un punto a 74 grados latitud norte, 10 grados longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 47 grados 30 minutos latitud norte, 50 grados longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 35 grados latitud norte, 60 grados longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta un punto a 20 grados latitud norte; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 5 grados latitud norte, 24 grados longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta el Polo Sur; desde allí directamente hacia el norte hasta un punto a 30 grados latitud sur, 90 grados longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto en el Ecuador a 97 grados longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 15 grados latitud norte, 120 grados longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 50 grados latitud norte, 170 grados longitud este; desde allí directamente hacia el norte hasta un punto a 54 grados latitud norte; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 65 grados 30 minutos latitud norte, 168 grados 58 minutos 5 segundos longitud oeste; desde allí directamente hacia el norte hasta el Polo Norte.

americanas sabrían cómo actuar en los casos de un nuevo Pearl Harbour (aquella ocasión dió lugar a la Tercera Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores, Río de Janeiro, 1942), el Tratado indica que cuando la provocación o amenaza ocurriera fuera de la zona descrita por el artículo 4, entonces será el Organo de Consulta quien deberá reunirse inmediatamente para adoptar las medidas oportunas (art. 6, en relación con el art. 3, párrafo 3, segunda parte). Pero es claro que, en tal caso, el principio de la seguridad continental no funciona automáticamente.

Parece, pues, necesario, que el día en que las islas Hawai queden incluídas oficialmente en la bandera de los Estados Unidos, se revise el Tratado de Río de Janeiro. En éste no se hace alusión sobre el método a seguir para efectuar tal revisión; a nuestro juicio—el porqué lo justificamos en nuestro trabajo aludido—, la modificación podría efectuarse en una Conferencia Interamericana, en una Conferencia Especializada o en una Conferencia Extraordinaria de las admitidas en el artículo 36 de la Carta de Bogotá. Como no hay materialmente tiempo para incluir tal extremo en el orden del día de la XI Conferencia Interamericana que se celebrará en Quito a comienzos de 1960, habrá que escoger uno de los otros dos caminos.

FÉLIX G. FERNANDEZ-SHAW.