

EL SUDESTE ASIÁTICO HASTA EL FINAL DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

Antes de producirse la Segunda Guerra Mundial, era el Sudeste asiático la más rica de las zonas coloniales del mundo. Repartida dicha región—con excepción de Siam—entre los Estados Unidos y diversas potencias europeas, eran estos países los responsables de su defensa y los usufructuarios de sus riquezas.

Al intervenir el Japón en la Guerra Mundial, esta estructura se derrumbó, a los pocos meses, en forma definitiva. Incluso para los menos avisados era evidente, ya en 1942, la imposibilidad de la vuelta al *statu quo ante bellum* en aquella parte del mundo, e incluso los más optimistas comprendían que el final de la guerra llevaría aparejados en aquellas regiones problemas de no fácil solución.

En septiembre de 1940, y con anuencia del Gobierno de Vichy, el Japón instalaba bases militares en el Norte de la Indochina francesa, y en julio del año siguiente en el Sur de la misma.

En diciembre de 1941 comienza la gran aventura japonesa que desmonta de una forma rápida y radical la estructura política existente en el Sudeste asiático. Bastaron once divisiones japonesas para, en el plazo de cuatro meses, ocupar una región de incalculable riqueza, de 150.000.000 de habitantes y aniquilar a las fuerzas defensoras: Una división australiana, otra inglesa, otra norteamericana y 17 asiáticas, dirigidas normalmente estas últimas por mandos europeos o norteamericanos, mal dotadas para la guerra moderna y carentes, con excepción de las fuerzas filipinas, de una mística nacionalista.

En enero de 1942, las fuerzas aliadas organizaron en dos zonas el teatro de operaciones: La A. B. D. A., que comprendía el Sudeste asiático y cuya defensa correspondía a los australianos, británicos, holandeses y norteamerica-

nos (la denominación corresponde a las iniciales inglesas de sus componentes), y la A. N. Z. A. C., que abarcaba el Pacífico central, y cuya defensa correspondía a Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. En dicha organización estratégica podemos encontrar el único y remoto antecedente de los actuales pactos de la S. E. A. T. O. y el A. N. Z. U. S., respectivamente.

EL SUDESTE ASIÁTICO FLUIDO E INESTABLE DE LA POSTGUERRA.

El final de la guerra marca en aquella zona el comienzo de una etapa fluida e intranquila, de la que todavía no ha salido.

El general sentimiento nacionalista de los países del Sudeste asiático, aboca, con mayor o menor rapidez, en la independencia de los mismos, pero sin que concluya ni la inestabilidad política, en la que los comunistas desempeñan un papel primordial, ni sus problemas económicos, debidos a la superpoblación y subindustrialización, no obstante la inmensa riqueza de los nuevos Estados en valiosas materias primas.

A estos factores viene a unirse el nacimiento de la China comunista, como potencia mundial y con fuerza expansiva sobre sus débiles vecinos, que cuentan todos con importantes minorías de origen chino entre su población.

Indonesia alcanza su plena independencia en 1950, tras una dura guerra que comienza, de hecho, con la evacuación japonesa.

Birmania la obtiene pacíficamente en 1947, sin que la misma suponga el fin, sino el principio de las luchas internas en aquel país.

También logra su independencia pacífica Filipinas en 1946, pero durante varios años los guerrilleros «huks» mantienen la guerra civil, sólo tras la captura de su dirigente, el coronel Taruc, el 17 de mayo de 1954 se puede dar por concluida prácticamente la rebelión.

En Malaya, la lucha de guerrillas, de matiz político más que nacionalista, se inicia por elementos comunistas de la importante minoría china en 1948.

Las autoridades inglesas decretan el estado de emergencia y emplean en la campaña importantes fuerzas de las distintas naciones de la Commonwealth. En 1955, con la cooperación de Tailandia, la rebelión había quedado localizada en un área reducida, y en junio de aquel año los rebeldes proponen la paz, que es rechazada. Sin embargo, la lucha se prolonga durante doce años y el estado de emergencia no se da por concluido hasta el 31 de julio de 1960;

tras haber causado más de 11.000 muertos y tres años después de proclamada la independencia de Malaya.

En una zona que no corresponde geográficamente al Sudeste asiático—en Corea—se produce otra guerra, esta vez de carácter claramente internacional. Iniciada en junio de 1950, un año después, comienzan en Kalsong conversaciones para un armisticio, aunque las hostilidades continúan hasta 1953, en que una paz precaria queda establecida en la Península.

Pero de todos los conflictos que agitan el Sudeste de Asia en los años de la postguerra, ninguno es tan duradero, sangriento y de tan profundas repercusiones como el de Indochina, que es, al concluir su primera etapa, una de las razones fundamentales que lleva a la creación del pacto colectivo de la S. E. A. T. O.

La guerra adquiere desde el primer momento un contenido bifronte: nacionalista e ideológico.

Francia hace frente al conflicto apoyándose principalmente en las fuerzas locales¹; las pérdidas totales en vidas de combatientes de la Francia metropolitana durante más de ocho años de guerra fueron, según fuentes oficiales francesas, tan sólo de 19.000, cifra muy reducida si la comparamos con las pérdidas sufridas por su país en las dos guerras mundiales, pero la lucha no fue nunca popular en Francia y el antiguo poder colonial, en plena reconstrucción interna, no se sintió inclinado sino a empeñar un número relativamente pequeño de sus recursos, aceptando desde las primeras etapas de la guerra una eventual independencia, dentro de la Comunidad francesa, de los Estados que formaban Indochina.

* * *

En los meses de septiembre y octubre de 1950 se produjo la primera derrota importante de las fuerzas francesas, a la que en aquellos momentos que coincidían con el punto álgido de la guerra de Corea, apenas se prestó atención por los órganos informativos. En el otoño de 1950 los franceses se vieron

¹ Así, según datos oficiales franceses, el ejército expedicionario, en 1952, constaba de 76.000 soldados franceses de la metrópoli, 37.000 norteafricanos, 21.000 del Africa Occidental y 17.000 legionarios, procediendo el resto de las tropas—más de 400.000 hombres—de los distintos Estados de Indochina.

obligados a abandonar los fuertes que, a lo largo de la ruta colonial número 4, cubrían la frontera china replegándose en el Tonkin al delta del río Rojo.

La lucha continuó con diversas alternativas hasta los primeros meses de 1954, en que el sitio de Dien-Bien-Fu provocó la Conferencia de Ginebra, donde el 21 de julio de aquel año se acordó la suspensión de hostilidades en Indochina. Ya con anterioridad a la conclusión de la guerra—desde mayo de 1950—los Estados Unidos venían proporcionando ayuda económica y militar a los tres Estados—Vietnam, Laos y Camboya—que constituían Indochina.

Pero no solamente por las armas trataban de resolverse los conflictos del Sudeste asiático. Las potencias occidentales prestaron ayuda económica muy considerable a los nuevos Estados, y en esta primera etapa de la postguerra el proyecto de resultados más positivos lo constituye el Plan Colombo, que abarca a 17 naciones y que en 1956, a los cuatro años de iniciado, ya había invertido 2.000 millones de libras esterlinas en Planes de desarrollo en los países participantes en el mismo.

EL SISTEMA DE PACTOS MILITARES BILATERALES DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL EXTREMO ORIENTE.

El surgimiento de la China comunista como gran potencia, con aspiraciones que chocaban con las norteamericanas en el Extremo Oriente, lleva, de acuerdo con la «política de contención», entonces en boga en los Estados Unidos, a la conclusión de Acuerdos bilaterales de defensa entre este país y diversas naciones del Extremo Oriente y a los Tratados de carácter multilateral que crean el A. N. Z. U. S. y la S. E. A. T. O., que con la N. A. T. O. en el teatro europeo y el Pacto de Bagdad, en el Medio Oriente, completan el cuadro de alianzas militares multilaterales de los Estados Unidos.

En mayo de 1950, después del nacimiento de la China comunista, comienza la ayuda militar norteamericana a Indochina y al mes siguiente se inicia la guerra de Corea, en la que los Estados Unidos se ven obligados a intervenir bajo la égida de las Naciones Unidas.

Próximo ya a concluirse el Tratado de Paz con el Japón, Estados Unidos firma con Filipinas, el 30 de agosto de 1951, un Tratado de Defensa, por el que Estados Unidos garantiza la integridad de Filipinas y obtiene bases militares en este país.

El Pacto, que continuó en vigor después del Tratado creando la S. E. A. T. O., en que participaban ambas naciones, fue reformado por los Acuerdos del 3 de julio de 1956 y del 12 de diciembre de 1959, por los que se redujeron el número de las bases norteamericanas en el archipiélago filipino, reconociendo al propio tiempo y en forma solemne la soberanía filipina sobre las mismas.

El 8 de septiembre de 1951 se concluyó el Tratado de Paz con el Japón, absteniéndose de firmarlo los delegados de la Unión Soviética, Polonia y Checoslovaquia². El mismo día, los Estados Unidos y el Japón firmaban un Tratado bilateral de defensa.

De acuerdo con el mismo, el Gobierno japonés aceptó «el mantenimiento indefinido de tropas norteamericanas en el Japón» con el fin de impedir cualquier agresión contra su territorio, «en virtud del desarme que le había sido impuesto por el Tratado de Paz y por tener derecho, al reasumir su plena soberanía, a concluir acuerdos de defensa».

En virtud del artículo 1.º, los Estados Unidos pueden mantener tropas en territorio japonés, a fin de garantizar la paz internacional en el Extremo Oriente y la seguridad del Japón contra ataques externos, así como para sofocar disturbios internos causados por instigación o intervención de potencia o potencias extranjeras.

De acuerdo con el artículo 2.º, el Japón no concederá, sin previo consentimiento de los Estados Unidos, bases militares o el derecho al paso de tropas de terceras potencias. Este Tratado, según su artículo 4.º, dejará de tener validez cuando, en opinión de los Estados Unidos, o del Japón, entren en vigor medidas que, por las Naciones Unidas u otro Organismo, garanticen la paz y la seguridad internacionales en la zona del Japón.

El Tratado de Seguridad mutua entre los Estados Unidos y la China Nacionalista completa el sistema de pactos militares bilaterales de los Estados Unidos en el lejano Oriente. Se firmó en Washington el 1 de diciembre de 1954 y posee, al igual que los Convenios anteriormente mencionados, un carácter fundamentalmente defensivo.

Los Estados Unidos garantizan expresamente la seguridad de las islas de

² La U. R. S. S. y el Japón continuaron con posterioridad las negociaciones, suspendidas varias veces, hasta que, por el Acuerdo de Moscú de 19 de octubre de 1956, se dio por concluido el estado de guerra entre ambos países y se reanudaron las relaciones diplomáticas. Sin embargo, aún no se ha firmado un Tratado de Paz entre dichas naciones.

Formosa y Pescadores (art. 6.^o), pudiendo mantener en las mismas aquellas bases militares necesarias para su defensa (art. 7.^o)³.

El Tratado fue completado por un canje de notas entre ambos países el 10 de enero de 1955, en cuya virtud se recalca el carácter defensivo del mismo al comprometerse el Gobierno nacionalista chino a no atacar al Continente sin previa consulta con los Estados Unidos.

El Congreso norteamericano, por su parte, autorizó, por resolución conjunta de 24 del mismo mes, al presidente de los Estados Unidos el empleo de medidas bélicas para proteger a las islas de Formosa y Pescadores de cualquier ataque armado procedente del exterior⁴.

EL A. N. Z. U. S.

Ya en los inicios de la Segunda Guerra Mundial, el estadista australiano Casey había sugerido un pacto militar entre Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, no obstante pertenecer los dos primeros países a la Comunidad Británica de Naciones.

De hecho, los tres países coordinaron sus actividades militares en el Océano Pacífico en el curso de la guerra y la evolución política internacional de los años subsiguientes hizo realidad dicho acuerdo.

Reducidos contingentes de tropas australianas y neozelandesas lucharon en Corea bajo la bandera de las Naciones Unidas, conjuntamente con los norteamericanos y al acercarse la fecha del Tratado de Paz con el Japón, tanto Australia como Nueva Zelanda, que recordaban la amenaza que aquella potencia había representado para ambas en el curso de la guerra mundial, se encontraban en favorable disposición para concluir una alianza militar en el Pacífico, que les garantizase frente a posibles peligros por parte de las potencias asiáticas.

³ Quedaban significativamente excluidas de la garantía norteamericana las islas en poder del Gobierno nacionalista próximas al Continente, ya que, según argumentaban los norteamericanos, el *status* jurídico de las mismas no era igual al de Formosa y Pescadores, cedidas por el Japón en el Tratado de Paz sin haberse determinado su destino definitivo.

⁴ En febrero de 1955 el Gobierno nacionalista chino evacuó las islas Tachen y, en septiembre de 1958, se produjo la llamada «crisis de Quemoy», al ser atacada intensamente dicha isla por la artillería de la China comunista. Los Estados Unidos no intervinieron militarmente en el curso de la misma, manteniéndose a la expectativa.

El presidente Truman dio a conocer tal actitud por declaraciones hechas en Washington el 18 de abril de 1951, indicando que ambos países del Pacífico habían sugerido un acuerdo tripartito con los Estados Unidos, de conformidad con los artículos 51 y 52 de la Carta de las Naciones Unidas: «para hacer público que ninguno de los tres países permanecería indiferente ante un ataque armado contra los otros en la zona del Pacífico».

Foster Dulles visitó, como enviado especial del presidente Truman, Canberra y Wellington para realizar los contactos preliminares, que se desarrollaron sin dificultad.

El 19 de abril de 1951, al día siguiente de las declaraciones del primer mandatario norteamericano, los ministros de Asuntos Exteriores de Australia y Nueva Zelanda manifestaron su profunda satisfacción con las mismas, indicando el ministro australiano que la conclusión del futuro pacto «constituía el hecho más importante en las relaciones exteriores de Australia desde el final de la Guerra Mundial», mientras que el neozelandés declaraba que dicho acuerdo «liberaría a Nueva Zelanda de la pesadilla del resurgimiento del militarismo japonés».

La Gran Bretaña, debidamente informada de las negociaciones, aceptó no participar en el mismo, no obstante que tanto Australia como Nueva Zelanda eran miembros de la «Commonwealth» y que, dentro de las fluidas normas que la rigen, no existían precedentes de que miembros de la misma hubieran participado en pactos militares en los que quedase excluida la Gran Bretaña.

El 1 de septiembre de 1951, se firmó en San Francisco el «Pacto de Defensa del Pacífico», comúnmente conocido por A. N. Z. U. S., por las siglas de los tres países participantes: Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

En el preámbulo del Pacto las partes reafirman su fe en los fines y principios de las Naciones Unidas y su deseo de reforzar la paz en el Pacífico. Se declara igualmente en el mismo que como los Estados Unidos, de acuerdo con Tratados anteriores, posee bases militares en Filipinas y el Pakistán y, una vez firmada la paz con el Japón, seguirá manteniendo tropas en este país para garantizar la paz y la seguridad en dicha región, los tres países participantes coordinarán sus esfuerzos para la defensa colectiva y el mantenimiento de la paz en la zona que les es de interés común, «en tanto no se organice un sistema más completo de seguridad en la región del Pacífico». Declaración esta última de gran significación, puesto que aunque el pacto no ha sido nunca formalmente derogado, de hecho dejó de tener validez al crearse la S. E. A. T. O.,

tres años después, como un acuerdo militar colectivo para la zona del Pacífico, entre cuyos participantes se encontraban las tres potencias del A. N. Z. U. S.

De conformidad con el Tratado, los países firmantes se comprometían, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, a arreglar por medios pacíficos cualquier disputa internacional en que se viesen envueltos y abstenerse del uso de la fuerza en sus relaciones internacionales en aquellos casos en que fuese incompatible con los fines de las Naciones Unidas (art. 1.º).

Las partes mantendrían y desarrollarían su capacidad individual y colectiva para hacer frente a agresiones armadas (art. 2.º) y celebrarían consultas cuando, en opinión de una de ellas, peligre la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las potencias firmantes en la zona del Pacífico (art. 3.º).

La base del pacto se encuentra en su artículo 4.º; de conformidad con el mismo, cada una de las partes reconoce que cualquier ataque armado en el área del Pacífico contra otra de las mismas constituye un peligro para su propia paz y seguridad, actuando frente al común peligro de conformidad con su procedimiento constitucional. Las medidas que se adopten en este caso se comunicarán al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y concluirán cuando este organismo adopte las medidas adecuadas para restaurar y mantener la paz y seguridad.

Las regiones a que afectan las disposiciones del tratado son el territorio metropolitano de las partes, así como las islas del Pacífico bajo su jurisdicción y las fuerzas armadas, buques o aviones de cualquiera de ellas que se encuentren en dicho océano (art. 5.º).

Se establece un Consejo, formado por los ministros de Asuntos Exteriores de los tres países o sus respectivos representantes y acordará las disposiciones que lo complementen. Dicho Consejo podrá reunirse en cualquier momento (art. 7.º), y en tanto no se llegue a un tratado general de seguridad para la zona del Pacífico, mantendrá consultas con los Gobiernos y organismos de la zona en todo aquello que interese a los fines del tratado (art. 8.º).

La duración del mismo es indefinida, siendo denunciabile por cualquiera de las partes, previo aviso con un año de antelación (art. 10).

Depositados por los tres Estados los instrumentos de ratificación en Canberra, el pacto entró en vigor el 29 de abril de 1952.

La primera reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de las potencias firmantes—el llamado «Consejo del Pacífico»—se verificó en Honolulu en agosto de 1952.

En la misma se acordó que las reuniones del Consejo fuesen anuales, alternando la sede los Estados Unidos con uno de sus aliados del Pacífico. Igualmente se estableció la posibilidad de reuniones consultivas extraordinarias en Washington, cuando las circunstancias lo requiriesen. En dichas reuniones los Estados Unidos estarían representados por el subsecretario de Estado y sus aliados por los respectivos embajadores en Washington. Tanto en las reuniones ordinarias como en las extraordinarias participarían representantes militares de las tres potencias.

La organización militar del pacto quedó también establecida en la reunión de Honolulu, acordando nombrar unos representantes militares que se reunirían periódicamente en Pearl Harbor, Melbourne y Wellington, y que asistirían asimismo—como hemos visto—a las reuniones anuales del Consejo de la Organización.

Se trató igualmente de la participación británica en el A. N. Z. U. S., pues el Gobierno inglés había manifestado su interés en enviar observadores a las reuniones del Pacto, y tanto Australia como Nueva Zelanda veían con simpatía su incorporación; se estimó sin embargo que era prematura la ampliación del Tratado, pero reiterando la no incompatibilidad del mismo con la Commonwealth, y el secretario de Estado norteamericano, Dean Acheson, a su regreso a Washington el 1 de octubre, reiteró que el Gobierno británico sería siempre debidamente informado de las decisiones del A. N. Z. U. S.

La segunda reunión del Consejo verificó en Washington en septiembre de 1953 y en la misma se reafirmó el carácter defensivo del Pacto y la conveniencia de no incorporar nuevos miembros al mismo. En el comunicado final se emitía una declaración oponiéndose al reconocimiento de la China comunista.

En junio de 1954 hubo una reunión en Washington para discutir el establecimiento de un sistema de defensa colectiva en el Sudeste de Asia—cuya formación estaba ya muy avanzada en aquellas fechas—y los acontecimientos ocurridos en dicha zona, es decir, la derrota del ejército francés en Dien-Bien-Fu y la consiguiente liquidación de la guerra de Indochina.

La creación de la S. E. A. T. O. como pacto defensivo multilateral con participación de las tres potencias del A. N. Z. U. S. hace que este último tratado, aunque formalmente en vigor, haya perdido, de hecho, su validez.

ANTECEDENTES DE LA S. E. A. T. O.

En enero de 1954 queda bloqueada la base francesa de Dien-Bien-Fu; el 13 de marzo comienzan los ataques de los sitiadores, y para los políticos de los distintos países no ofrece ya duda el resultado final de la cruenta guerra indochina y comienzan a tomar posiciones.

El 29 de marzo de 1954 el secretario de Estado norteamericano, Foster Dulles, pronuncia un discurso en el «Overseas Press Club», de Nueva York, en el que señaló que el triunfo comunista en el Sudeste de Asia representaría un grave peligro para el mundo libre y que, ante ello, se imponía la adopción de medidas para impedirlo y no de una actitud pasiva. Dos días después el presidente Eisenhower, en una conferencia de prensa, expresó su total aprobación de las declaraciones de su secretario de Estado. Y el 16 de abril el vicepresidente Nixon manifestó en la «Sociedad Americana de Editores de Periódicos» que los Estados Unidos podrían verse obligados a enviar tropas a Indochina si Francia cesaba de combatir en su antigua colonia.

El secretario de Estado, Foster Dulles, realizó consultas con los representantes diplomáticos en Washington, de Gran Bretaña, Francia, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas y Tailandia, sobre la forma de hacer frente a la evolución de la situación político-militar en el Sudeste de Asia, y todos los países consultados manifestaron su conformidad en iniciar negociaciones para crear en Asia un frente unido frente a la amenaza comunista.

La Conferencia de Ginebra, que pondrá fin al conflicto de Indochina, se inicia el 26 de abril. El 10, Dulles marcha a Europa, entrevistándose en Londres con mister Eden, secretario del Foreign Office, y en París con su colega francés, Bidault.

El 7 de mayo cae Dien-Bien-Fu y el impacto de la rendición repercute en todo el mundo. Los contactos entre las potencias occidentales se multiplican, a fin de ofrecer en el Sudeste asiático un frente unido y evitar que la Conferencia de Ginebra acabe en una rendición incondicional al Vietminh.

En junio se reúnen en Washington representantes militares de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Australia y Nueva Zelanda para examinar la situación del Sudeste asiático. En el mes siguiente se realiza una nueva reunión de militares de los cuatro primeros países en Singapur, y en las mismas fechas se entrevistaban en Washington el presidente Eisenhower y el pri-

mer ministro británico, Churchill, para discutir sobre la Conferencia de Ginebra y la situación en el Sudeste asiático.

Los Estados Unidos realizan también gestiones cerca de las llamadas «Potencias de Colombo» (Birmania, Ceilán, Indonesia, India y Pakistán) para lograr su adhesión a un pacto militar colectivo. Tanto Birmania como Indonesia manifestaron su oposición al mismo y tan sólo el Pakistán expresó su simpatía.

De esta forma, si la Conferencia de Ginebra se celebra bajo la sombra de la derrota militar francesa en Indochina, no es tampoco ningún secreto la decisión norteamericana de constituir una alianza multilateral capaz de impedir el triunfo total del comunismo en Indochina y que, si no iba a ser tan amplia como deseaba el Gobierno de Washington, pronto iba a ser una realidad no desdeñable.

Por ello la Conferencia de Ginebra desemboca en una paz precaria sin vencedores ni vencidos. El Vietnam queda dividido por el paralelo 17, las fuerzas del Vietminh evacuarían el Sur y el ejército franco-vietnamita el Norte. Igualmente se acordó la evacuación a una u otra zona de los civiles que desearan hacerlo y el 20 de julio de 1955, al año del armisticio, finalizó ésta, teniendo como consecuencia que la casi totalidad de la importante minoría católica en el Norte marchó a Vietnam del Sur.

Otros puntos del acuerdo no pudieron realizarse nunca debido a la ulterior evolución política en el Vietnam.

CREACIÓN DE LA S. E. A. T. O.

Ocho son las potencias que participan en el Tratado de Alianza Militar del Sudeste asiático: Tailandia, Filipinas, Pakistán, Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia.

La alianza, que será conocida con el nombre de sus siglas en inglés como S. E. A. T. O. (South East Asia Treaty Organisation), agrupa a países que, unidos por su común interés en detener al comunismo en Asia, están, sin embargo, movidos por razones distintas en su adhesión al pacto.

Tanto Filipinas como Tailandia, se sienten, por razón de su proximidad geográfica, directamente amenazados por un triunfo comunista en Indochina. Pakistán ve en el tratado una baza más en su política internacional. Francia, que ha liquidado su poder político en el Extremo Oriente al reconocer la

independencia de Laos, Camboya y el Vietnam y ha cedido a la India sus enclaves en el subcontinente, conserva, sin embargo, fuertes intereses económicos y culturales e incluso políticos, representando la S. E. A. T. O. un instrumento para mantener la «presencia francesa» en el Sudeste asiático. Para las potencias anglosajonas, con poderosos intereses en la zona del Extremo Oriente, representa una ampliación del A. N. Z. U. S. y la entrada de la Gran Bretaña en un pacto colectivo.

La conferencia, cuya celebración se pensaba realizar en Baguío, capital estival de Filipinas, se celebró en Manila, en septiembre de 1954. El presidente Magsaysay, en su discurso de bienvenida a los delegados, expresó el sentir general de los participantes al pedir «un tratado con dientes».

La conferencia concluyó el 8 de septiembre de 1954, en que los ministros de Asuntos Exteriores de las ocho potencias firmaron un tratado sobre la defensa colectiva del Sudeste de Asia, documento al que se unieron: Una declaración unilateral norteamericana indicando que entendía que el pacto «estaba dirigido contra la agresión comunista»; un protocolo sobre Indochina y una declaración de principios conocida como «Carta del Pacífico».

El tratado afirma en su preámbulo el carácter puramente defensivo que lo inspira y declara solemnemente el respeto a la soberanía e independencia nacionales de los otros pueblos. Establece, igualmente, que los conflictos entre las partes del mismo se resolverán por medios pacíficos de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y que en sus relaciones internacionales, si se vieren obligados a la adopción de medidas bélicas, lo harán de acuerdo con las normas de las Naciones Unidas (art. 1.º), declaraciones perfectamente explicables, recordando el entonces reciente conflicto de Corea.

La razón del pacto es el resistir los ataques armados contra cualquiera de sus miembros y prevenir y luchar contra la subversión cuando ésta, dirigida desde el exterior, trate de destruir la integridad y estabilidad política de los mismos (art. 2.º).

En caso de agresión armada contra cualquiera de las partes, las demás harán frente al peligro común, de acuerdo con su procedimiento constitucional respectivo, comunicando inmediatamente al Consejo de Seguridad las medidas adoptadas. Si uno de los países firmantes juzga que su integridad está amenazada por agresión armada, los demás iniciarán inmediatamente consultas, a fin de adoptar las medidas pertinentes. En todo caso, no se realizará acción alguna por parte de los demás países en el territorio del Estado agredido, sino

a petición de su Gobierno (art. 4.º), disposición básica del tratado y que reafirma el carácter puramente defensivo del mismo.

El órgano de trabajo de la alianza es un Consejo en el que estarán representadas todas las naciones firmantes y que podrá reunirse en cualquier momento (art. 5.º).

Igualmente se acordó que para evitar las causas de la subversión los Estados participantes tomasen medidas para reforzar sus instituciones democráticas y cooperar mutuamente en su desarrollo económico (art. 3.º).

Los Estados firmantes se comprometen a no entrar en acuerdos internacionales que se opongan al tratado (art. 6.º).

El área que abarca el pacto es el Sudeste de Asia y el Sudoeste del Pacífico, al Sur paralelo 21° 30 Norte (art. 8.º), aunque dicha zona puede modificarse para incluir en la misma a todo Estado que se incorpore en el futuro⁵.

La duración del acuerdo es indefinida, pudiendo ser denunciado con un año de antelación (art. 10).

Además del tratado de alianza, se aprobaron otros tres documentos:

1.º Una declaración unilateral norteamericana—«Understanding»—por la que este país manifestaba que el concepto de agresión previsto en el artículo 4.º del tratado se aplicaría tan sólo a la agresión comunista. En cualquier otro caso, se realizarían las consultas previstas en el mismo artículo antes de adoptar medida alguna.

2.º Un protocolo sobre Indochina: De acuerdo con el cual los Estados de Camboya, Laos y Vietnam del Sur quedaban incluidos en las normas de los artículos 3.º y 4.º del tratado, es decir, que se garantizaba su integridad política y podían recibir la ayuda económica prevista en el mismo.

3.º Se aprobó, como anejo al tratado creando la S. E. A. T. O., una «Carta del Pacífico», que sentaba los principios que habían de cimentar la nueva alianza.

En su virtud, se declaraba que el nuevo pacto estaría inspirado en los más altos principios de justicia y libertad; que, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados firmantes sostendrán la igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos y lucharán para promover, por medios pacíficos, la independencia de aquellos pueblos que deseen y estén en condiciones de adoptar tal responsabilidad.

⁵ Así, el área del Tratado comprendía: Malaya y el norte de Borneo—entonces bajo la soberanía británica—, pero no Hong-Kong ni Formosa.

Se manifestaba, igualmente, que los miembros cooperarán en los campos económico, social y cultural para mejorar el nivel de vida y el bienestar social de los países del Sudeste asiático. Y, por último, declara su determinación de prevenir y rechazar cualquier intento, realizado en la región a que el tratado se refiere, de destruir la soberanía e integridad de cualquiera de sus miembros.

El primer país que ratificó el tratado fue Tailandia, el 22 de septiembre de 1954. Los demás Estados firmantes también lo realizaron en breve plazo, y el 19 de febrero de 1955 el nuevo pacto entró en vigor.

DESARROLLO DE LA S. E. A. T. O.

Dadas las razones que movieron a la creación de la S. E. A. T. O., la nueva alianza encontró la hostilidad de ciertas potencias. Molotov, en su discurso al Soviet Supremo, el 8 de febrero de 1955, la atacó duramente, presentándola como una conspiración de carácter neo-colonialista dirigida contra China y los movimientos asiáticos de liberación nacional y dedicada a impedir el cumplimiento de los acuerdos de Ginebra. Y en marzo de 1958 la Agencia Tass denunció de nuevo el tratado, en parecidos términos, sugiriendo su sustitución por un «Pacto Colectivo de Paz en Asia».

Por su parte, las potencias neutralistas del área afroasiática mantienen en Bandung, en mayo de 1955, una conferencia, en la que participan representantes de 24 países del «Tercer Mundo» y que se pronuncia por la cooperación económica y cultural de estas naciones y se declara anticolonialista y partidaria del desarme nuclear.

Los intentos por parte de las potencias en la S. E. A. T. O. de encontrar nuevos aliados en este «Tercer Mundo» no tuvieron éxito, y tan sólo el presidente del Vietnam del Sur declara en Nueva Delhi, en septiembre de 1957, que si su país no era miembro de la S. E. A. T. O., acogía con simpatía la protección que dicha alianza le pudiese proporcionar.

Entre tanto, el Consejo de la S. E. A. T. O. va organizando y dando forma a la alianza.

El Consejo tiene su primera reunión en Bangkok, en febrero de 1955, y como consecuencia de la misma se acordó crear:

1.º Un Cuerpo permanente de representantes con rango de embajador y sede en Bangkok, con un secretariado en el mismo lugar.

- 2.º Un grupo permanente de consejeros militares.
- 3.º Un Cuerpo de expertos en subversión.
- 4.º Un grupo económico de trabajo.

La sede de estos tres últimos órganos no era fija y podrían reunirse en cualquier lugar de la zona afectada por el tratado.

En su declaración final, el Consejo reiteró el carácter permanente defensivo de la alianza, la decisión de los miembros de mantener la libertad de Camboya, Laos y Vietnam del Sur y en convertir las reuniones del Consejo en anuales y adoptar las decisiones por unanimidad.

La primera conferencia de los representantes militares de la S. E. A. T. O. se celebró en Baguío, en mayo de 1955, y en la misma se trató de la posible creación de un cuartel general militar permanente de la organización, idea preconizada por Tailandia y Filipinas, que no prosperó en esta ocasión, aunque en la segunda conferencia de los mismos, en 1957, en Canberra, se creó una oficina militar permanente de planificación con sede en Bangkok, a cuyo frente quedó el brigadier filipino Alfredo Santos.

La segunda reunión del Consejo de la S. E. A. T. O. se celebró en Karachi, en marzo de 1956. En ella se acordaron importantes reformas en la organización para darle carácter más estable. Se creó un grupo permanente de trabajo y una Secretaría permanente con sede en Bangkok, que sustituyó a la hasta entonces existente con carácter provisional. Un diplomático tailandés, el señor Issarabhakdi, fue designado secretario el 12 de abril de aquel año.

Se acordó crear en Bangkok, también con carácter permanente, un Centro de Investigaciones para informar a los miembros sobre actividades comunistas en la zona del tratado.

Se amplió la Oficina de Relaciones Públicas de la Organización en Bangkok y se estableció una Oficina de Relaciones Culturales. Igualmente se acordó que los gastos de la organización dependerían de un presupuesto único.

En el curso de esta conferencia el delegado pakistaní, mister Chudhury, planteó los problemas Cachemira y del Patanistán, aunque ambas regiones no pertenecían propiamente al Sudeste asiático. En la declaración final, los delegados se pronunciaron en términos ambiguos sobre el primer problema, mientras que en el caso del Patanistán se manifestaron en términos favorables a los intereses pakistaníes.

Al pasar revista a los progresos de la alianza en los dos primeros años, los miembros se expresaron con optimismo. En 1956 la paz reinaba en Asia, la ayuda económica canalizada por la S. E. A. T. O. a sus miembros asiáticos ascendía a 700 millones de dólares, y 11.000 oficiales y suboficiales de aquellos países habían asistido o completado cursos militares organizados por los Estados Unidos en el marco de la alianza.

La tercera reunión del Consejo, celebrada en Canberra en marzo de 1957, terminó de dar forma a la Organización al elevar el Secretariado permanente a Secretariado general, con su vicesecretario general, y delimitando su competencia: coordinar las actividades políticas, económicas y culturales de la S. E. A. T. O., pero sin autoridad directa sobre la organización militar de la misma, que correspondería a los consejeros militares.

En esta conferencia se designó al señor Sarasín, de Tailandia, como secretario general, y a mister Worth, de Australia, como vicesecretario. De esta forma, después de la Conferencia de Canberra, queda definitivamente estructurada la S. E. A. T. O. con: reuniones anuales del Consejo, un Cuerpo permanente de representantes y una Secretaría general permanente con sede en Bangkok.

En los años siguientes la S. E. A. T. O. continuó su labor, tanto en el plano militar como en el económico. Solamente Australia, dentro del marco de la organización, ha facilitado ayuda por valor de 8.000.000 de libras a los miembros asiáticos, y cantidades de mucha mayor consideración la Gran Bretaña y los Estados Unidos.

EVOLUCIÓN POSTERIOR DE LA S. E. A. T. O.

El desarrollo de los acontecimientos políticos en el Sudeste de Asia, durante la última década, incide sobre la evolución y funcionamiento de la S. E. A. T. O. Malaya obtiene su independencia en 1957 y el nuevo país firma tratados de defensa con la Gran Bretaña y con Australia y Nueva Zelanda, por los que estos países se comprometen a prestarle ayuda militar.

Malaya entró también en contacto con Tailandia y Filipinas en un pacto llamado «Asociación del Sudeste Asiático (A. S. A.)», que ha dejado de funcionar en la práctica por las diferencias entre sus miembros, lo cual ha sido igualmente causa de que Malaya no se integrara en la S. E. A. T. O.

El Pakistán, más interesado por los problemas de sus fronteras que en los del Sudeste de Asia, se ha ido desinteresando de ellos.

En cuanto a Francia, va liquidando, progresivamente, las posiciones políticas que mantenía en el Sudeste de Asia y, en consecuencia, manifiesta menos interés en el pacto. El 13 de mayo de 1955 el ejército francés evacuó Haifong, última ciudad bajo su control en Vietnam del Norte, y el 30 de junio de 1956 concluye la evacuación de sus tropas en el Sur, mientras que la posibilidad de mantener a los nuevos Estados surgidos de su antigua colonia de Indochina dentro de la comunidad francesa se desvanece.

Sus propias responsabilidades militares en Vietnam son asumidas por los Estados Unidos tras el acuerdo franco-norteamericano firmado en Washington el 29 de septiembre de 1954, y el Gobierno norteamericano comunica con este motivo al de Vietnam del Sur que, caso de renovarse la guerra de Indochina, las potencias de la S. E. A. T. O. defenderían su país. En 1954 la misión militar norteamericana en Vietnam del Sur está compuesta de 342 oficiales, que aumentará progresivamente hasta su volumen actual, conforme evoluciona la situación político-militar en aquel país.

Las naciones de la S. E. A. T. O. no pudieron ponerse de acuerdo durante la guerra civil de Laos, según se puso de manifiesto en la VI Reunión del Consejo en Washington. Mientras que Tailandia ha solicitado en dos ocasiones la ayuda de fuerzas militares de la S. E. A. T. O., que proporcionó, fundamentalmente, los Estados Unidos.

En la X Conferencia del Consejo de la Organización, reunida en Manila en 1964, el delegado francés, Couve de Murville, no firmó la declaración sobre el Vietnam, y en la última conferencia celebrada en Londres, en 1965, Francia se hizo representar por un observador, asistiendo, en cambio, por primera vez, un observador del Vietnam del Sur.

LUIS MARIÑAS

