A punto de terminar la Segunda Guerra Mundial, los vencedores, por medio de la Carta de San Francisco, establecen las Naciones Unidas. A través de este organismo pretendían impedir un tercer conflicto y mantener un orden que estuviera de acuerdo con sus puntos de vista sobre la estructura de la Comunidad internacional. Sin embargo, la duración de la luna de miel de las potencias que habían derrotado a Alemania, Italia y Japón es corta, y la Unión Soviética muy pronto empieza a enfrentarse con el mundo occidental. En efecto, unos meses después de la conferencia de Potsdam, Winston Churchill pronuncia su discurso de Fulton, en el cual se refiere al «telón de hierro» que ha caído en Europa desde Stettin hasta Trieste.

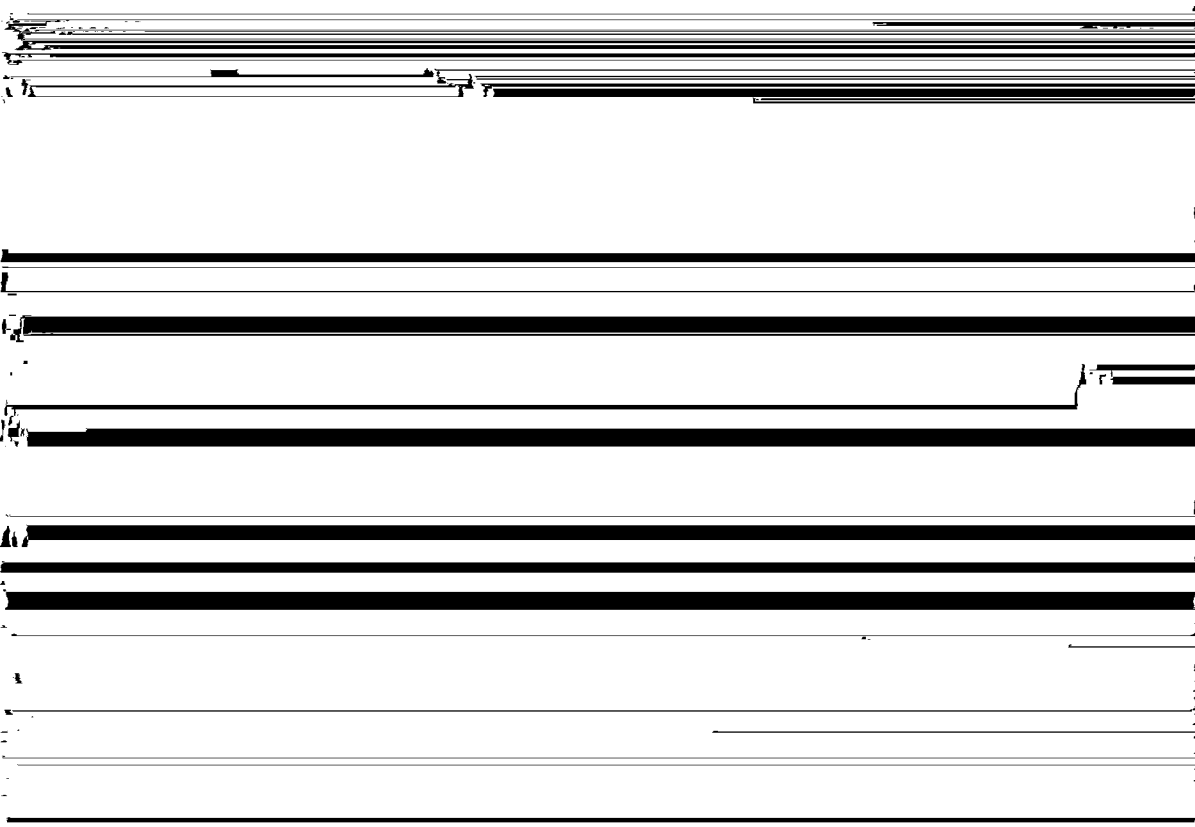
Después comienza la guerra civil en Grecia, se consolida la división de Alemania y, en Europa occidental, se toman medidas de carácter defensivo que cristalizan en los Tratados de Dunquerque y Bruselas. En la parte oriental de nuestro continente, paralelamente, se funda el Kominform y continúa la penetración soviética, que culmina con el golpe de Praga. Finalmente, el 20 de junio de 1948, se inicia el bloqueo de Berlín.

Todo lo que antecede lleva al ánimo de los gobernantes norteamericanos la convicción de que es necesario reforzar el dispositivo que se opone a la creciente presión soviética, y ello dará lugar a la fundación de la Alianza Atlántica, por medio del Tratado de Washington.

En un principio negocian éste los cinco firmantes del de Bruselas —es decir, Francia, el Reino Unido, Bélgica, Holanda y Luxemburgo— con los Estados Unidos y Canadá. Los trabajos empiezan en el verano de 1948 y en la capital norteamericana, una vez aprobada una resolución propuesta por el senador Vanderberg. En ella se recomienda al presidente «la adopción de medidas regionales o colectivas de defensa individual y colectiva y la asociación de los Estados Unidos con ellas, a base de una ayuda efectiva y continua». Se supera, pues, la reticen-

cia tradicional del Congreso con respecto de cualquier compromiso internacional de carácter militar.

Se había pensado preparar un texto por el grupo de países mencionados anteriormente y, después, estudiar la participación de otros que se consideraran adecuados. Sin embargo, antes de que estuviera terminado el proyecto, se interesaron por estos trabajos algunos Gobiernos. Entre ellos figuraban los de Noruega, Dinamarca, Islandia e



texto original Italia, Dinamarca e Islandia, de acuerdo con los deseos que habían expresado. Portugal, debido a la importancia estratégica de las Azores, también fue requerido. Grecia y Turquía, a pesar de su interés, no se integraron en la Alianza hasta dos años más tarde. En lo referente a Italia su inclusión fue consecuencia de la presión de Francia, ya que su carácter mediterráneo no encajaba bien con los objetivos que señala el preámbulo del Tratado, en el cual se habla de «la preocupación por favorecer en la región del Atlántico Norte el bienestar y la estabilidad». También pesaron en esta decisión los riesgos provocados por un eventual aislamiento de dicho país que, debido a la importancia de su partido comunista, podía inclinarse hacia la órbita de influencia de la Unión Soviética.

Son conocidas las razones por las cuales, aparte de España, no fueron invitadas Finlandia y Suecia, ambas neutrales. La primera, por sus compromisos con la Unión Soviética, y la segunda, de acuer-

En esta publicación aparecen los siguientes documentos:

1. Un *aide-memoire*, de 7 de enero de 1949, entregado por el ministro de los Estados Unidos en Dublín al ministro de Asuntos Exteriores, en el que se solicita informalmente la opinión del Gobierno de Irlanda con respecto del envío de una invitación oficial para que este país participe en el proyectado Tratado del Atlántico Norte.

2. La respuesta al escrito anterior, entregada por el ministro de Asuntos Exteriores irlandés al ministro norteamericano en Dublín el 8 de febrero siguiente.

3. El informe de 31 de marzo del ministro irlandés en Washington, en el que expone los comentarios que verbalmente le había hecho el Departamento de Estado sobre la postura del Gobierno de Dublín.

4. Un segundo *aide-memoire*, entregado el 25 de mayo por el ministro irlandés en Washington al director adjunto de Asuntos Europeos del Departamento de Estado, en el cual se refiere al «Ireland Bill» presentado por el Gobierno británico a su Parlamento, con posterioridad al intercambio de puntos de vista que se menciona en los escritos anteriores.

5. Otro *aide-memoire* del Departamento de Estado de 3 de junio, dirigido al ministro irlandés en Washington, y en el que se responde al que había presentado éste el 25 de mayo.

6. Finalmente, aparece el contenido de una pregunta parlamentaria del diputado sir John L. Esmonde, sobre la interpretación que su Gobierno daba al artículo 4.º del Tratado, así como la respuesta del ministro Mac Bride.

El primero de los memorandos americanos menciona el interés de varios Gobiernos de Europa occidental por conseguir la ayuda de Washington, a fin de reforzar su capacidad de resistencia con respecto de la agresión. Expresa su favorable actitud a estas iniciativas y su apoyo al Tratado de Bruselas. Igualmente, señala las posibilidades que otorga al Gobierno de los Estados Unidos la Resolución Vanderberg del Senado, en lo que concierne a la conclusión de eventuales alianzas. En vista de todo ello, se refiere a las negociaciones que mantiene con los participantes en el Tratado de Bruselas y Canadá, en las cuales se estaba considerando una eventual invitación a Irlanda, Islandia, Dinamarca, Noruega y Portugal, para que formaran parte del grupo constituido por los fundadores de la proyectada alianza, participando con este motivo en la redacción definitiva del correspondiente Tratado. A continuación, expone los principios que determinarán el texto de referencia que, aunque estaría de acuerdo con la Carta

de las Naciones Unidas, podría ser firmado por cualquier país del Atlántico Norte, fuera o no miembro de las Naciones Unidas. Esta explicación responde a la necesidad de justificar la participación de Portugal, Italia e Irlanda, que hasta diciembre de 1955 no ingresaron en ellas. Aunque se insiste sobre la obligación de los miembros de la Alianza, en el sentido de que deben contribuir a la defensa del área antes y después de que se produzca un ataque, hace constar que «esto no implica necesariamente en cada caso declaración de guerra si se produce un ataque armado a otra parte y, verdaderamente, el Tratado no establecerá que cualquier país automáticamente declare la guerra en este caso». Señala, incluso, que en algunas ocasiones puede ser más ventajoso para la seguridad del área en su conjunto el que ciertos países no participen en la guerra si no son directamente atacados. Se dice también que los demás Estados que se citan anteriormente han sido informados en términos análogos sobre los puntos de vista de los que estaban negociando en Washington y que se espera que a principios del mes de febrero quede concluido el proyecto de Tratado por cuyo motivo se desea que el Gobierno de Dublín exponga lo antes posible su criterio con respecto de esta iniciativa. Conviene recordar que la consulta del Departamento de Estado es de 7 de enero y, por lo tanto, apenas se conceden cuatro semanas al ministro de Asuntos Exteriores irlandés para que se pronuncie sobre un tema de esta importancia.

Sin embargo, exactamente un mes y un día después, el 8 de febrero, reaccionan los irlandeses con el *aide memoire* que aparece en segundo término en la publicación a la que me estoy refiriendo. En él se expone el planteamiento de Dublín con respecto de la proyectada Alianza. En efecto, después de mencionar la adhesión de Irlanda a los principios democráticos, a los ideales cristianos, así como el deseo de aportar su contribución a las medidas que se adopten para proteger aquéllos —lo que hace que esté de acuerdo con los objetivos del Tratado—, cita la situación en la que se encuentran «sus» seis condados situados en el sector nordeste del territorio del Eire. A continuación se razona largamente la reivindicación irlandesa empleando toda clase de argumentos. Se habla del carácter poco democrático de la ocupación británica, que se mantiene en contra de los sentimientos de la mayoría de los habitantes de esa zona; de los inconvenientes que tendría, para un sistema de defensa colectivo, el que la zona industrial del país se encuentre segregada y, por lo tanto, su capacidad productiva se vea considerablemente disminuida; y de las dificultades que plantea para una colaboración militar con la Gran Bretaña el que

exista este punto de fricción que impide que el pueblo irlandés preste la ayuda necesaria. También se señala que es el único problema que separa a ambos países, con tantos puntos de contacto e intereses comunes y, por ello, se estima que el enfoque más realista e inteligente de la cuestión de la seguridad del Atlántico Norte, en lo que a Irlanda se refiere, consistiría en poner fin a una situación que amenaza la paz en esas islas y que, en cualquier momento, puede ser una fuente de graves inconvenientes, tanto para el Reino Unido como para la República del Eire. Finalmente, se insinúa que los participantes en el Tratado podrían ofrecer su mediación y, a base de crear una situación que permita discutir este asunto, contribuir a resolver un problema peligroso. Ello reforzaría la cohesión de los miembros de la Alianza.

La reacción del Gobierno de Dublín responde al deseo de utilizar su eventual participación en el Tratado de Wáshington para resolver la cuestión del Ulster. A estos efectos, pretendía conseguir el apoyo de los demás firmantes y, sobre todo, el de los Estados Unidos, condicionando su eventual adhesión a medidas por parte de la Gran Bretaña en este sentido.

La respuesta del Departamento de Estado fue bastante negativa. En efecto, al escrito irlandés contesta el señor Hickerson (uno de los funcionarios de dicho organismo que más intervinieron en estas negociaciones) verbalmente al ministro de Irlanda en Washington, en el sentido de que los Gobiernos interesados en estos trabajos, así como el de los Estados Unidos, pensaban que este Tratado no era un marco en el cual tuvieran cabida asuntos que eran de la competencia exclusiva de los Gobiernos de Irlanda y el Reino Unido. Por ello, se informa al diplomático de referencia que no se considera que la situación mencionada en el escrito del Ministerio de Asuntos Exteriores irlandés esté relacionada de cualquier modo con la condición de miembro de este Pacto.

Pocos días después de este cambio de impresiones, es decir, el 4 de abril, se firma en Washington el Tratado del Atlántico Norte. Aparte de los miembros del de Bruselas, lo suscriben los Estados Unidos, el Canadá, Noruega, Dinamarca, Islandia, Italia y Portugal. Irlanda parece estar ya definitivamente al margen de la Alianza, pues la Gran Bretaña endurece su postura, sometiendo, paralelamente, a su Parlamento el denominado «Ireland Bill». En él se hacía constar que «en ningún caso, el norte de Irlanda, o parte de ella, dejará de ser parte de los dominios de Su Majestad y del Reino Unido sin consentimiento del Parlamento de Irlanda del Norte».

El 25 de mayo de 1949, cuando el Tratado ya había sido firmado por sus doce participantes y conocidos también los términos del «Bill» británico, el Gobierno de Dublín se dirige —por medio de su ministro en Washington— al de los Estados Unidos para criticar la actitud de Londres. En el *aide memoire* que éste entrega se dice que la mención a la integridad del territorio de Irlanda del Norte que aparece en el preámbulo del «Bill», pretende incluir los seis condados de ese territorio, en el ámbito de las obligaciones asumidas por las partes del Tratado, prestando a la división de Irlanda nuevas garantías y reconocimiento internacional. Se insiste en el carácter poco democrático del régimen que impera en esta zona, ya que la mayoría que en el Parlamento de Irlanda del Norte apoya la división estaba elegida en Belfast y sus alrededores, siendo los habitantes de más de la mitad del territorio partidarios de la incorporación al Estado irlandés. Según el Gobierno de Dublín, la adhesión al Tratado de Washington supondría reconocer la ocupación británica de la totalidad del Ulster. En efecto, el artículo 4.º del Tratado dice «las partes se consultarán cada vez que, según alguna de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de alguna de las partes esté amenazada». Esta mención a la integridad territorial, en la cual el Reino Unido incluye los seis condados, era inaceptable para Irlanda. A ello se refiere la pregunta hecha en el *Dail* —que figura en la documentación publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores irlandés— por el diputado Esmonde. Este menciona el artículo 4.º del Tratado y desea saber si su aceptación supone el que se admita la división impuesta por el Reino Unido a su país. El ministro Mac Bride responde citando el artículo 2.º de la Constitución irlandesa, en el cual se dice: «El territorio nacional está constituido por la totalidad de la isla de Irlanda, sus islas y mares territoriales». A continuación, y haciendo referencia al artículo 4.º del Tratado, se expresa en el sentido de que aceptar la parte de su texto que habla de la integridad e independencia política territorial, puede exponer el reconocimiento —en lo relacionado con los seis condados— de que dichas integridad e independencia son competencia de la Gran Bretaña.

También se dice en el *aide memoire* de referencia que este inconveniente podría salvarse si los participantes reconocen expresamente que todas las cuestiones relativas a la integridad territorial y a la independencia política de Irlanda son únicamente de la competencia del pueblo irlandés. Aparte de la oposición del Gobierno inglés, para todos los demás miembros de la Alianza era muy difícil adoptar un compromiso de esta índole, ya que suponía reconocer el fundamento

de las aspiraciones de Irlanda con respecto de los seis condados. Ninguno de ellos, con este motivo, parece haberse hecho eco de la pretensión de Dublín.

El resto del escrito de 25 de mayo contiene una serie de reproches al Gobierno británico que, en lugar de facilitar el acceso de Irlanda a la Alianza, con el «Ireland Bill» lo dificulta aún más. Se recuerdan también las frases del primer *aide memoire*, en las que se hacía referencia a las ventajas que obtendría la Gran Bretaña con la resolución de este problema.

El Gobierno de los Estados Unidos responde a las protestas del de Irlanda con respecto de la actitud británica, con otro *aide memoire* entregado al ministro irlandés en Wáshington el 3 de junio siguiente. En él se hace constar que, aunque el Departamento de Estado no ha tenido la oportunidad de estudiar la legislación británica que se cita, no cree que pueda existir ninguna conexión entre aquélla y el Tratado del Atlántico Norte, ni que dicha legislación altere de cualquier forma el *status* del área de referencia. Asimismo recuerda los fines de dicho Tratado, el cual no pretende crear un nuevo foro en el que se discutan los pleitos territoriales existentes desde hace tiempo entre las partes o éstas y algún tercer país. Más bien se aspira a que estas cuestiones se traten bilateralmente o utilizando otros medios pacíficos con los que se pueda contar.

Este documento interrumpe el diálogo entre Irlanda y la Alianza Atlántica. De una parte, los Estados Unidos y sus nuevos aliados no parecen haber tenido, durante la primera fase de la vigencia del Tratado y las negociaciones que condujeron a su conclusión, interés especial en contar con la participación del Eire. Asimismo, todo ello coincidió con un momento crítico de la historia irlandesa. En efecto, la presión de los que deseaban romper el único lazo constitucional con el Commonwealth —suprimiendo el vínculo que unía Irlanda con la Corona británica— cristaliza en la proclamación de la República el lunes de Pascua de 1949. La gestión hecha por el Gobierno norteamericano, en enero del mismo año, se desarrolla, pues, paralelamente a la crisis política, en el curso de la cual, después de permanecer dieciséis años en el poder, De Valera es derrotado en las elecciones generales de febrero de 1948. Aunque el nuevo régimen republicano no afecta esencialmente las relaciones entre ambos países, que en todos los aspectos, como es sabido, son muy estrechas, éstas en dicho período son tensas. La frustración de los irlandeses, a causa del estado en que se encuentran los seis condados, era grande y fue probablemente una de las principales causas del fracaso electoral de De Va-

lera, que, a juicio de muchos, no era suficientemente duro. Igualmente Londres veía con recelo las medidas del Gobierno de Dublín, y su deseo de alejarse del Commonwealth no podía agradarle. Ambas partes difícilmente podían entenderse y ello hacía imposible el que Irlanda firmase el Tratado de Wáshington, a pesar de haber sido requerida para formar parte del grupo de fundadores de la Alianza Atlántica, lo que ni Grecia ni Turquía habían logrado.

Es posible que las características iniciales de la Alianza de la que no formaban parte la Alemania de Bonn ni los países del Mediterráneo oriental hicieran pensar a sus promotores que no era absolutamente necesario establecer entonces un bloque compacto de Estados. La experiencia de la Segunda Guerra Mundial —en la que Irlanda permaneció neutral, aunque en esa época todavía formaba parte del Commonwalth— también pudo influir en la relativa diferencia con que fue acogida la actitud de aquel país. En efecto, aunque se dice que en algún momento el Gobierno británico pensó ocupar militarmente la isla, para proteger sus comunicaciones marítimas y aéreas, la presencia en el Ulster de tropas del Reino Unido le permitió alcanzar sus objetivos, sin recurrir a procedimientos extremos.

Teniendo en cuenta su filosofía, a la Alianza Atlántica —basada fundamentalmente en el carácter voluntario de las aportaciones que recibe— puede convenirle más que la participación plena —cuando los países carecen de potencial económico, tecnología avanzada o industrias militares importantes— una simple predisposición favorable, siempre que aquéllos estén en condiciones de permanecer fuera de la órbita de influencia soviética. En un dispositivo político-militar de esta índole no es importante el número de participantes, sino la capacidad bélica de sus componentes. Los países que la tienen escasa solamente interesan si su situación estratégica posee características que la hagan esencial para el logro de los fines de la organización. Consideraciones de esta clase pueden haber sido tenidas en cuenta en el caso de Irlanda, país casi exclusivamente agrícola; con un presupuesto militar reducido; no demasiado próximo de las zonas conflictivas y con una presencia británica en el Ulster, haría muy difícil la utilización de esta isla por un eventual adversario de la OTAN.

EDUARDO DE LAIGLESIA Y GONZALEZ

BIBLIOGRAFIA

Texts Concerning Ireland's Position in Relation to the North Atlantic Treaty. Dublín, Published by the Stationery Office. Sin fecha.

Present at the Creation. Dean Acheson, New York, 1969.

Histoire de la Guerre Froide, vol. I. André Fontaine, Fayard, 1965.

A Short History of Ireland. J. C. Beckett, London, 1973.

OTAN, Documentation. Service de l'Information OTAN, Bruxelles, 1976.

CRONOLOGIA