

EL «PACTO DE LAS CINCO POTENCIAS»: EL ANZUK

El «Pacto de las Cinco Potencias» —Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Malaysia y Singapur— tiene sus raíces, como tantas otras alianzas de la época actual, en la política expansionista europea durante el pasado siglo, en este caso concreto la de la Gran Bretaña.

Inglaterra comenzó a establecerse en el sudeste asiático en el alba del siglo XIX, con motivo de las Guerras Napoleónicas, creando bases en la ruta entre su Imperio Indico y el emporio comercial de China.

Consecuencia de esta política fue en dicha zona la adquisición de una serie de territorios por la Gran Bretaña a lo largo del pasado siglo.

El poderoso y rico centro comercial de Singapur, isla situada en el extremo de la península de Malaya, juntamente con otra pequeña isla, la de Penang —con la aldea provincia de Wellesley en el continente—, y la antigua posesión holandesa de Malacca, pasaron a constituir lo que se llamará la Colonia (*Crown Colony*) de los Establecimientos del Estrecho (*Straits Settlement*). Hasta 1851 fue gobernada desde Bengala; por el Gobierno de la India hasta 1867, y solamente a partir de esta fecha, que es cuando se inicia la expansión inglesa de sus bases costeras a los sultanatos del interior, pasa a depender directamente de Londres.

En los años siguientes otra serie de territorios del sudeste asiático van pasando a dominio inglés, territorios heterogéneos y con diversidad de regímenes y organización.

En la península de Malaya se estableció el protectorado del Raj sobre diversos Estados, unos federados y otros no federados—incluyendo entre estos últimos a Brunei, en la isla de Borneo—; en todos ellos se mantuvo al sultán local con poderes disminuidos, ejemplo del sistema de gobierno indirecto (*indirect rule*) a que tan adeptos fueron los ingleses. Los primeros se gobernaban desde Kuala Lumpur, y el gobernador general de Singapur

era, al propio tiempo, alto comisario tanto de los Estados federados como de los no federados.

A dichos territorios había que añadir las posesiones británicas de Borneo, que hoy constituyen el protectorado de Brunei y Malaysia Oriental, y de nuevo volvemos a encontrar aquí la complejidad política y administrativa de las posesiones inglesas en la península de Malaya.

Brunei era una de esas ciudades pirático-comerciales frecuentes en el sudeste asiático en vísperas de la llegada del colonialismo europeo, que popularizaran las novelas de Salgari; había tenido su cenit en los siglos xvi y xvii y de ella dependían, más o menos directamente, el norte de Borneo y parte de Filipinas. En el siglo xix, al llegar a aquella región los cañoneros ingleses, el sultanato de Brunei no constituía sino una sombra de su pasado: reivindicaba todavía una autoridad más o menos vaga sobre su antiguo imperio, pero el dominio efectivo del sultán estaba reducido a los alrededores de la capital; en los años treinta del presente siglo se descubrió petróleo y llegó la riqueza. Actualmente es uno de los retazos supervivientes del Imperio Británico como un protectorado vagamente delimitado, ya que rehusó incorporarse a Malaysia cuando lo realizó el resto del Borneo británico en 1963.

Además, los ingleses habían adquirido del sultán de Brunei, en 1846, la pequeña isla de Labuán con el fin de dedicarla a estación carbonera, aunque sea mucho más conocida del mundo exterior a través de la filatelia, y que hoy forma parte de Malaysia.

No podía faltar el país gobernado por el rajá blanco, que fue el oficial inglés sir James Brooke, quien en 1841, en plena desintegración de los Estados feudales de Borneo, es proclamado rajá de Sarawak. Personaje digno de Kipling o de Conrad, fundó una dinastía, aceptando el protectorado británico *de facto* en 1863, tras la ocupación de Saigón por los franceses, y *de jure*, a partir de 1888.

Este mosaico concluye con un territorio administrado desde 1881 por una compañía privada británica (*Chartered Company*): el norte de Borneo, que se conserva como curiosa reliquia hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando, juntamente con Sarawak, queda directamente incorporado a la Corona británica.

De modo que cuando estalla la Guerra del Pacífico nos encontramos que las posesiones británicas en el sudeste asiático estaban constituidas por dos colonias de la Corona: los Establecimientos del Estrecho y Labuán; seis

Estados no federados y cuatro Estados federados; el protectorado de Sarawak, gobernado todavía por la dinastía de los Brooke, y una colonia de Compañía: el norte de Borneo.

Son, pues, unas posesiones de *status* político y jurídico disímil dentro de ese mosaico institucional que fue el Imperio Británico, en cuyo marco cada territorio desarrolló sus propias peculiaridades políticas, nacidas de su historia, estructura social, forma de ocupación, composición étnica y adhesión mayor o menor al Gobierno de Londres, que tuvieron su base en un desarrollo pragmático, muchas veces de contornos difusos, sistema harto distinto al de las posesiones ultramarinas de España o Francia. De esa base multi-forme y heterogénea surgirán en el sudeste asiático dos naciones independientes: Malaysia y Singapur, que forman parte hoy del llamado «Pacto de las Cinco Potencias», como sus miembros asiáticos, a los que, como una reminiscencia de la Commonwealth, se extiende la garantía militar de los otros tres miembros: Australia, Gran Bretaña y Nueva Zelanda.

De aquellas posesiones británicas del sudeste asiático el florón era Singapur. De la isla pantanosa y palúdica que en 1819 adquiriera sir Stamford Raffles del sultán local surgirá en el siglo siguiente uno de los principales puertos del mundo y el indiscutible centro comercial de la zona, asentado sobre una población inmigrante, donde están representadas las diversas razas asiáticas y principalmente la frugal y trabajadora de los hijos del Celeste Imperio, que constituyen hoy los tres cuartos de su población.

De este florón imperial se quiso hacer también, en las últimas décadas del régimen británico, una fortaleza inexpugnable, escudo de las demás posesiones inglesas en la zona frente a las ambiciones foráneas. Y el enemigo de la Commonwealth en el Extremo Oriente se va definiendo progresivamente como el Japón, embarcado ya en forma definitiva en una política expansionista en Asia.

Entre Japón y Gran Bretaña existió una alianza desde 1902; Japón intervino al lado de los aliados en la Primera Guerra Mundial, pero el tratado de 1902, por presiones de los Estados Unidos, que recelaba la política expansiva japonesa, concluye en 1921, y en 1924 se inicia en la costa norte de la isla de Singapur la construcción de una gran base naval.

La base quedó oficialmente inaugurada en febrero de 1938, precisamente en los momentos en que la prioridad de la política naval británica se desplazaba al Mediterráneo, y aunque queda poderosamente artillada entre 1934 y 1941 con baterías de 380 mm., no se construyen fortificaciones en profun-

didad ni se amplía la base, que queda definida —¿cómo no?— dentro de la terminología británica como «El Gibraltar de Oriente», olvidándose tal vez que Gibraltar no ha sido atacado seriamente desde 1783, con los medios rudimentarios de la época, y de ahí surgió la leyenda de su invulnerabilidad, aireada por la propaganda de Londres.

Se trata de una ciudad a la que siempre se refiere Churchill en sus *Memorias* como «fortaleza», y aunque sobre esta calificación los estrategas británicos más serios expresaron ya sus dudas en la década de los treinta, adquirió Singapur un valor mítico, de símbolo, en la época entre las dos guerras mundiales, valor de símbolo no sólo para la Gran Bretaña, como su bastión en el Extremo Oriente, sino también, y paradójicamente, para el Japón, que verá en dicha ciudad la representación del poder británico en la zona.

Había en ello demasiado espejismo propagandístico. Singapur es una isla llana —las colinas de mayor altura sólo alcanzan los 150 metros—, difícilmente defendible frente a un ataque serio de aviación y artillería, con unas fortificaciones pensadas frente a un ataque naval directo —el más improbable— y muy vulnerable desde el continente, del que lo separa un canal de apenas unos centenares de metros de anchura; vista la isla de Singapur desde las colinas de Johore Baru, el estratega más ignaro no puede menos de sentir la sensación de indefensibilidad del famoso «Gibraltar del Oriente».

La base naval, situada frente a la península de Malaya, era particularmente vulnerable a un ataque procedente de la misma, y del continente dependía también en gran parte su suministro de agua, mientras que, por otro lado, su población, hindú, malaya y fundamentalmente china, y sometida a poder foráneo, por más que a éste se debiese el progreso económico de la ciudad, no constituía, lógicamente, madera para una defensa numantina de un poder político que no era el suyo¹.

Y por último, debido al orden de prioridades de la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña no podía destacar ni la flota para la que se había construido la gran base ni aviones para defenderla, de modo que al iniciarse

¹ No podemos menos de observar el paralelismo con la defensa de Port-Arthur por las fuerzas rusas en 1904: la ciudad estaba mucho mejor fortificada que Singapur y la geografía la favorecía más; los japoneses, en las batallas del sitio —como en la conquista de las cotas del Telégrafo y 203—, llegaron a tener cincuenta veces más bajas que los rusos, pero, perdido el glacis de la fortaleza, no pudieron seguir resistiendo las fuerzas del zar, que tampoco podían contar con el apoyo activo de la población china local.

la Guerra del Pacífico encontramos en Singapur unas tropas destinadas a defender unas bases aéreas sin aviones, creadas para defender una gran base naval sin barcos².

El señuelo de Singapur hace que Japón al comenzar las hostilidades despliegue en Malaya, con el objetivo último de la conquista de la ciudad, tres de sus mejores y más veteranas divisiones³. Por otra parte, no eran extrañas a Singapur las tropas japonesas, ya que en febrero de 1915, y como aliados de los ingleses, habían sofocado un sangriento motín de las tropas indias en la ciudad. Frente a ellos, las fuerzas de la Commonwealth contaban con un ejército más numeroso sobre el papel, pero más heterogéneo⁴, con el apoyo aéreo tan sólo de 161 aviones, la mayoría anticuados, y sin fuerzas acorazadas.

La lucha se resolvió en setenta días con el triunfo total del Japón, significando la caída de Singapur un simbólico golpe de muerte al dominio político europeo en el Extremo Oriente⁵.

Todavía la campaña de Birmania, en 1943-45, tendrá para los británicos como objetivo último la reconquista de Singapur, que sólo fue ocupado en último término como consecuencia de la rendición japonesa.

La paz con el triunfo de los aliados y la reocupación de sus antiguas posesiones orientales no dejaba, sin embargo, lugar a dudas sobre el hecho de que el *status* de la región se iba a modificar radicalmente a corto plazo, que era imposible la vuelta a las condiciones políticas de la preguerra, que se iba a producir en la zona un gran vacío de poder con la retirada de las grandes potencias coloniales y a surgir, como en efecto surgieron, unas con-

² Como es bien sabido, Inglaterra mandó en el último momento dos acorazados, el *Príncipe de Gales* y el *Repulse*, que llegaron a Singapur el 2 de diciembre de 1941; el portaaviones que debía acompañarlos, el *Indomitable*, embarrancó en Jamaica y no pudo incorporarse a Singapur. Ambos acorazados, carentes de protección aérea, fueron hundidos por la aviación japonesa frente a la costa de Malaya el segundo día de la guerra.

³ Eran éstas la de la Guardia Imperial, la 5.^a y la 18.^a Constituyendo el XXV Cuerpo de Ejército, con un total de 125.400 hombres; contaban además con 211 tanques y 560 aviones modernos.

⁴ Estaba compuesto por la 8.^a División australiana y la 9.^a y 11.^a Divisiones del Ejército de la India (en las que estaban integrados seis batallones británicos), con oficialidad mayoritariamente metropolitana. Había también dos brigadas de voluntarios malayos y una de voluntarios de Singapur (la mayoría chinos). En las últimas semanas llegó la División inglesa número 18.^a, que se dirigía al Oriente Medio, de donde se desvió a Malaya al iniciarse las hostilidades y que sólo participó en los últimos días de la lucha.

⁵ Los japoneses tuvieron 9.824 bajas en la campaña. Los aliados, 138.708, la mayoría prisioneros (67.340 de la India, 38.496 del Reino Unido, 18.490 australianos y 14.382 voluntarios locales). También luchó en Sarawak un batallón de la India, dependiente del mando en Singapur; sus miembros corrieron igual suerte.

diciones políticas fluidas e inestables. Al tiempo que una serie de pactos, alianzas y asociaciones iban a tratar de llenar desde entonces dicho vacío en el sudeste asiático.

Si el final de la Segunda Guerra Mundial marca en el Extremo Oriente el fin del dominio político europeo, las viejas potencias coloniales mantienen, no obstante, unas posiciones económicas considerables y dejan una huella cultural, administrativa y vital, cuya profundidad aquellos países de cultura antigua no dejan de reconocer, frecuentemente en contra de su propia voluntad, y tal ocurre con las posesiones inglesas, que tampoco quedan ajenas a la inestabilidad y conflictos que proliferan en aquella parte del mundo en los años de la posguerra.

En 1948 se inician en la península de Malaya actividades guerrilleras de matiz comunista, cuyos seguidores eran en su casi totalidad de etnia china, que fueron denominadas «la emergencia» y que pudieron tener gran trascendencia dada la importancia estratégica de Malaya y el hecho de ser uno de los principales países productores de artículos de tanta demanda como el caucho y el estaño.

«La emergencia», iniciada bajo el dominio inglés, no se da por terminada hasta el 31 de julio de 1960, cuando Malaya era plenamente independiente.

Las actividades guerrilleras sólo pudieron ser dominadas con la ayuda de tropas de otros países de la Commonwealth, que llegaron a ascender a 60.000 hombres en el momento álgido de la insurrección, participando en la lucha junto con las fuerzas locales, las metropolitanas, australianas, indias y de otros territorios de la Commonwealth, no obstante que en aquella oportunidad las perturbaciones fueron fundamentalmente de índole interna, con escaso aliento y apoyo exterior⁶.

En 1957 Malaya, ya unificados sus sultanatos, accede a la independencia, y en 1963 se incorporan al nuevo Estado: Sarawak, Borneo del Norte y Singapur, convertido en territorio autónomo bajo dominio británico. De las posesiones británicas en la zona tan sólo el sultanato de Brunei rehusó adherirse a la nueva Federación de Malaysia.

La integración en la nueva entidad política de Sarawak y Borneo del Norte —que adopta el nombre de Sabah— provocará un grave conflicto con Indonesia, que reivindicaba el primero de dichos territorios y que desem-

⁶ *Vid.*, sobre el inicio de las mismas, mi artículo «La fuerza expansiva de la China comunista», en el número 10 de esta REVISTA (julio de 1952).

boca en una serie de colisiones armadas entre ambos países—la «Konfrontasi»—, que se prolongan por dos años. Se produce también una situación tensa con Filipinas, que reivindicaba Sabah basándose en los títulos históricos de los sultanes de Joló sobre dicho territorio⁷.

Los conflictos internos e internacionales de la zona, por ser una de las más ricas del mundo en materias primas; su privilegiada posición estratégica y al propio tiempo multiforme y compleja en sus estructuras socio-económicas y en su composición étnica, hacen que los países occidentales directamente afectados no abandonen en el terreno militar una región vital para sus intereses y que ha entrado en un vacío político; no de otra forma se pueden interpretar el acuerdo de San Francisco de 1951, creando el ANZUS, y el de Manila de 1954, estableciendo la SEATO, cuyo artículo VIII indicaba que Malaya y el norte de Borneo quedaban comprendidos dentro del área geográfica a que afectaba dicha alianza militar, aún hoy en vigor, no obstante su crisis en los últimos años⁸.

Si el ANZUS y la SEATO trataban de llenar en el campo militar el vacío dejado por la descolonización del sudeste asiático, en el campo político y en el técnico surgieron igualmente numerosas organizaciones internacionales de ámbito regional y actuación más o menos efectiva: ASEAN, ASPAC, APU, etc.⁹. También se crearon organizaciones con objetivos económicos, como el ACC (Asian Coconut Community)¹⁰; culturales, como la IAHA (International Association of Historians of Asia)¹¹, amén de otras infinitas organizaciones de diferente índole y mayor o menor efectividad, todas ellas en general, y por lo reciente de su creación, un tanto vacilantes en lo relativo a sus aspiraciones y objetivos, muchas veces no plenamente definidos o contradictoriamente interpretados por sus miembros.

En este mundo multiforme del sudeste asiático, de países tan complejos en lo interno, tan distintos entre sí en lo internacional, con intereses polí-

⁷ Para más detalles sobre estos conflictos, vid. mi estudio «MAPHILINDO, un ensayo frustrado de integración asiática», en el número 123 de esta REVISTA.

⁸ Se ha retirado formalmente de la misma el Pakistán, y *de facto* Francia. Los demás miembros se replantean actualmente su sentido y objetivos. (Para más datos sobre ambos pactos, vid. mi artículo «El ANZUS y la SEATO», en el número 90 de esta REVISTA.)

⁹ Vid. números 117 y siguientes de esta REVISTA.

¹⁰ Se estableció en Yakarta en 1965. Pertenecen a la misma como miembros: Filipinas, Indonesia, Malaysia, Samoa Occidental y Sri Lanka.

¹¹ Se creó en 1960. Pertenecen a la misma: Australia, Canadá, Corea, Hong-Kong, Indonesia, Japón, Macao, Malaysia, Taiwan, Filipinas, Thailandia, Portugal, Estados Unidos y las Ryukyus.

ticos e históricos contrapuestos, el camino de la integración ha estado erizado de contradicciones y dificultades, y por dicho motivo fracasaron dos intentos iniciales de integración política: el ASA y el MAPHILINDO¹².

En 1965 se producirá, por razones internas, la secesión de Singapur de la Federación, no obstante que ambos países participan como miembros en diversos organismos regionales de interés común y se alude siempre a «una relación especial» entre ambas naciones; sin embargo, no han dejado de existir momentos de tensión entre los dos Estados, y el primer ministro singapureño, Lee Kuan Yew, no visitó oficialmente Malaysia en tal calidad hasta 1972.

Varios han sido los motivos de esta tirantez: unos económicos, como la disolución de la línea aérea común «Malaysia Singapore Airline»; otros debidos a las tensiones de origen racial o «comunal», según la terminología popularizada por Inglaterra en sus antiguas posesiones, ya que Singapur es, como dijimos, mayoritariamente china y dicha etnia constituye una proporción sustancial, pero minoritaria, en Malaysia, y en las tensiones entre la comunidad malaya y la sínica queda indirectamente involucrado Singapur, dado que la minoría de origen chino en Malaysia mira con simpatía al Gobierno de la ciudad-Estado por sus éxitos económicos.

Por otro lado, Malaysia mantiene una actitud recelosa ya tradicional hacia el bienestar de Singapur, que atribuye tanto a su carácter de puerto de salida de sus productos como al hecho de haberse convertido en un centro transformador de sus materias primas.

La situación económica de Singapur, con su alto nivel de vida, constituye un foco de atracción para los trabajadores del continente, que si no encuentran dificultades para obtener empleo en la ciudad-Estado, quedan, en la mayoría de los casos, relegados a funciones subalternas y a las labores que los singapureños son reacios a efectuar, con las consiguientes tensiones y resentimientos.

Para superar esta dependencia Malaysia construye un puerto y aeropuerto en Johore Baru—frente a Singapur—y trata de aumentar su comercio con Sumatra, isla que lo canaliza en gran parte también por Singapur.

Las tensiones que acabamos de señalar, aunque no sean graves, sino, por el contrario, lógicas dada la estructura de los dos países y su respectiva posición geográfica, no dejan en todo caso de significar un obstáculo en la ruta de la integración política o la colaboración militar de ambos.

¹² Vid. número 123 de esta REVISTA.

Actualmente los dos Estados están integrados, junto con Indonesia, Filipinas y Tailandia, en el marco de la ASEAN¹³, organización que no ha dejado de ejercer una influencia moderadora sobre estas tensiones, pero en un tratado militar como el que es objeto del presente estudio encontraría siempre el obstáculo de la Carta Consultiva de la ASEAN de 1967, en virtud de la cual en los Estados miembros de la misma: «Todas las bases militares extranjeras tienen carácter temporal, sólo podrán mantenerse con autorización expresa de los países interesados y no podrán ser utilizadas directa ni indirectamente para atacar la independencia nacional o la libertad de los Estados de la zona o para obstaculizar el proceso pacífico de su desarrollo.»

No existen en este momento tensiones políticas graves de Malaysia o Singapur con otros países del sudeste asiático¹⁴, pero el carácter temporal que deben tener las bases militares extranjeras en los Estados miembros de la ASEAN da al «Pacto de las Cinco Potencias» y al mantenimiento de bases militares de Australia, Gran Bretaña y Nueva Zelanda en el territorio de sus dos aliados un carácter igualmente temporal.

Como antes señalábamos, durante los años de «la emergencia», otros miembros de la Commonwealth, con la aquiescencia de las autoridades locales, enviaron tropas para hacer frente a la insurrección comunista no en virtud de un pacto militar, por otra parte imposible, ya que Malaya no accede a la independencia hasta 1957, cuando las guerrillas extremistas llevan ya nueve años de actividades, sino como consecuencia de las responsabilidades imperiales en la defensa de uno de sus territorios, y sin que existiese tampoco un acuerdo explícito entre Gran Bretaña y sus dominios en relación con el envío de tropas a Malaya.

La primera vez que se concreta la colaboración de la Commonwealth en la defensa de aquella región es con la ANZAM (según las siglas de los participantes, Australian, New Zeland, Anglo-Malayan), que, sin ser un tratado formal, precede a la creación de la SEATO en 1954 y constituye el embrión del «Pacto de las Cinco Potencias» y su brazo militar, el ANZUK, establecido dos décadas después.

En su virtud se creaba una «Reserva Estratégica de la Commonwealth», constituida por fuerzas de las tres armas y bajo el control del Comité de Defensa de la ANZAM.

¹³ Vid. número 119 de esta REVISTA.

¹⁴ En el presente momento existen en Sarawak (Malaysia Oriental) guerrillas anti-gubernamentales, al parecer de raíces locales y sin apoyo exterior.

Como consecuencia del referido acuerdo Gran Bretaña se comprometía a la defensa de sus posesiones en el sudeste asiático, y Australia y Nueva Zelanda se adherían a «algunos» de sus compromisos¹⁵.

El Tratado de Defensa Anglo-Malayo (Anglo-Malayan Defence Agreement o AMDA), que sustituye a la ANZAM, se negoció con anterioridad a la independencia de la Federación de Malaya en 1957, extendiéndose a Malaysia cuando la nueva Federación, de base territorial más amplia, se establece en 1963.

En virtud de dicho Tratado la Gran Bretaña se comprometía: «a proporcionar al Gobierno de la Federación... la ayuda que pudiera necesitar para la defensa externa de su territorio» (art. 1.º); con el derecho a continuar manteniendo fuerzas navales, terrestres y aéreas, incluida una «Reserva Estratégica de la Commonwealth», en el territorio de la Federación (artículo 3.º); así como las bases militares existentes y aquellas que fueren ulteriormente necesarias (art. 4.º). Las partes contratantes acordaban «celebrar consultas» caso de amenaza de agresión a la Federación o a los territorios o protectorados británicos de la zona «por fuerzas en el Extremo Oriente» (art. 6.º), y a «cooperar» en caso de agresión armada.

El Tratado automáticamente pasó a incluir a Singapur mientras formó parte de la Federación (1963-65), manteniéndose sus garantías al convertirse el mismo en Estado independiente, no obstante la ausencia de un acuerdo formal¹⁶.

El anterior acuerdo lo era exclusivamente entre Gran Bretaña y Malaya (y posteriormente Malaysia), sin que ni Australia ni Nueva Zelanda tuviesen compromiso explícito alguno de defender Malaysia o Singapur.

Sin embargo, como antes indicamos, las fuerzas australianas actuaron ya en aquellos territorios en 1941-42, 1950 y 1955, de conformidad con acuerdos bilaterales entre Australia y el Gobierno británico, y un contingente de tropas australianas se encontraba allí estacionado al proclamarse la independencia de Malaya en 1957.

La presencia de dichas tropas se oficializó por canje de notas entre el alto comisario australiano en Kuala Lumpur y el primer ministro de Malaya en marzo y abril de 1959, que fueron reiteradas en septiembre de 1963 con el primer ministro de Malaysia al ampliarse la Federación.

¹⁵ T. B. MILLAR: «The Five-Power Pact in a changing Asia», en la revista *The Asian*, de Hong-Kong (9-15 abril 1972).

¹⁶ T. B. MILLAR: art. cit.

Nueva Zelanda, por su parte, coordinó con Australia desde 1955 su política en la zona, asociándose al AMDA por acuerdos paralelos.

Dichos acuerdos, en lo que tenían de militar, no eran por parte de Australia y Nueva Zelanda propiamente con Malaysia y Singapur, sino con la Gran Bretaña, y la presencia de fuerzas australianas y neozelandesas en ambos países se consideró como parte de la «Reserva Estratégica de la Commonwealth», prevista en el artículo 3.º del AMDA, gozando por lo tanto de un *status* especial y del derecho a usar unas bases militares en iguales condiciones que las fuerzas británicas.

Al concluir la fricción con Indonesia, Gran Bretaña decidió reducir sus onerosos compromisos militares «al oriente de Suez», adoptándose por el gobierno laborista de Londres un plan para liquidar la presencia militar británica en Malaysia y Singapur a finales de 1971, política que hizo suya, aunque con modificaciones, el gobierno conservador. De esta forma, el 1 de noviembre de 1971 se dio por finalizado el AMDA para ser sustituido por el «Pacto de las Cinco Potencias», hoy en vigor, cuyo alcance es más limitado, pero que compromete formalmente y dentro de ciertos límites no sólo a la Gran Bretaña, sino también a Australia y Nueva Zelanda, en la defensa de Malaysia y Singapur.

Pacto que hoy se nos ofrece en parte como una de las supervivencias de la Commonwealth, en parte como un acuerdo de interés común para los cinco participantes en el mismo, y en la práctica como la prolongación, sin solución de continuidad, de unas históricas relaciones militares procedentes de la época imperial.

Las negociaciones para el vigente acuerdo se iniciaron cuando, pacificada la región, Gran Bretaña había decidido bajo el gobierno laborista la decisión de retirarse o, al menos, reducir en forma sustancial su participación en la defensa de sus antiguas posesiones del sudeste asiático.

Aunque el Libro Blanco inglés de febrero de 1971 alude a «Los Acuerdos de Defensa de las cinco Potencias», e igual hace el «Informe Australiano de Defensa» (Australian Defence Report), del mismo año, no existe un tratado formal y público rubricando dicho Pacto de Defensa.

La base del acuerdo es el «comunicado conjunto» emitido por los cinco ministros de Defensa en Londres en abril de 1971, de cuya conferencia surge la alianza militar entre Australia, Gran Bretaña, Malaysia, Nueva Zelanda y Singapur.

Según el referido comunicado, los ministros declararon que «sus Gobiernos continuarán cooperando después de la terminación del Acuerdo de Defensa anglo-malaysio el 1 de noviembre de 1971» (punto IV) y que, «caso de producirse contra Malaysia o Singapur cualquier forma de agresión armada, organizada o apoyada desde el exterior o amenaza de la misma, los cinco Gobiernos realizarán consultas conjuntas e inmediatas con el propósito de decidir las medidas a adoptar conjunta o separadamente en relación con tal agresión o amenaza» (punto V).

Como vemos, el «Pacto de las Cinco Potencias» no es propiamente ni un pacto ni una alianza militar, puesto que, según el único acuerdo que se ha hecho público, el compromiso se limita a «realizar consultas» «en caso de producirse o amenazar agresión» contra Malaysia o Singapur. Sin embargo, los Estados miembros han establecido un sistema integrado de defensa aérea y están estacionados en territorio de los aliados asiáticos tropas de las tres armas tanto de Australia como de Gran Bretaña y Nueva Zelanda, brazo armado del Pacto, que se conoce por las siglas en inglés de las tres potencias garantes como ANZUK, nombre que se da por extensión a la propia alianza militar.

Actualmente el ANZUK, aparte de las fuerzas de su plana mayor, está constituido por 7.000 hombres aproximadamente, distribuidos por su origen nacional en la forma siguiente:

El contingente más importante es el australiano, que cuenta con unos 3.500 hombres, y consiste en dos escuadrillas de caza *Mirage*, estacionados en Butterworth (Malaysia); fuerzas del ejército de tierra en Singapur, un destructor o fragata y, alternando con la Gran Bretaña, un submarino.

La antigua metrópoli mantiene además fuerzas de tierra en Singapur, así como seis fragatas, una escuadrilla de helicópteros y otra de aviones de reconocimiento naval, con un total de 2.500 hombres.

Nueva Zelanda, por su parte ha destacado un batallón y una fragata, con un total de 1.200 hombres.

Aunque el volumen de dichas fuerzas es escaso y su valor eminentemente simbólico, tienen un poder disuasorio considerable, y son testimonio del apoyo externo a Malaysia y Singapur en una agitada región geográfica.

El «Pacto de las Cinco Potencias» ha sido de interés para todas las firmantes en esta coyuntura variable de la política asiática.

En la práctica hay tres protectores: Australia, Gran Bretaña y Nueva Zelanda, que ofrecen una garantía más o menos vaga, más o menos limi-

tada, pero real, a sus dos aliados del sudeste asiático: Malaysia y Singapur.

Gran Bretaña está interesada en el mantenimiento del Pacto tanto por razones tradicionales como por el propio deseo de amplios sectores internos de mantener una presencia militar en el Extremo Oriente por reducida que ésta sea y porque evidentemente sus intereses económicos en la región se verían afectados caso de expropiaciones masivas, debido a sus fuertes inversiones en ella.

En cuanto a Nueva Zelanda y Australia, tienen ambas evidente interés estratégico en evitar que desaparezca la presencia británica en la zona para ser reemplazada por Japón, China Popular o la Unión Soviética¹⁷, así como un obvio interés económico por el caucho y estaño malayos.

Pero los compromisos australianos, con independencia de los cambios que puede producir el reciente triunfo electoral laborista, han estado siempre bastante matizados. El 25 de febrero de 1969, el entonces primer ministro australiano, Mr. Gorton, manifestó que la garantía australiana no se extendía a Malaysia Oriental, y tanto Australia como Nueva Zelanda vienen aceptando su papel como una consecuencia de sus intereses a largo plazo y el convencimiento de que su retirada produciría, en un plazo más o menos largo, la de la Gran Bretaña y el colapso de los acuerdos de 1971, provocando que sus aliados asiáticos buscasen apoyo en otras latitudes para llenar el vacío político-militar subsiguiente.

En cuanto a los dos miembros asiáticos del Pacto, sus intereses y actitudes ante el mismo difieren notablemente.

Matizado el entusiasmo de Malaysia no sólo por las declaraciones del primer ministro australiano, antes citadas, excluyendo de la garantía del Pacto el territorio de la Federación que más fácilmente podía quedar amenazado por una agresión externa, sino también por la presencia de las fuerzas terrestres aliadas tan sólo en Singapur.

Por otra parte, el Gobierno de Kuala Lumpur, como ya indicamos, ve a Singapur no sin recelos. No ha permitido que las tropas de dicho país se entrenen en el territorio federal y mira con escasa simpatía el rearme singapurense, la adquisición de tanques ligeros por la ciudad-Estado y la decisión de éste de traer instructores israelíes para sus fuerzas armadas. Además, los Estados Unidos, comprometidos en la defensa de Thailandia y de Indochina no comunista, han representado hasta ahora una barrera protectora frente a una agresión externa a Malaysia; pero la reciente evolución de los

¹⁷ T. B. MILLAR: art. cit.

acontecimientos ha reducido en forma considerable el valor de la misma.

Ante estas circunstancias, Malaysia, aunque deseosa de mantener en vigor la garantía del Pacto, ha adoptado la vía de la diplomacia como complemento de los acuerdos militares, habiendo propuesto su primer ministro, Tun Abdul Razak, en el marco de la ASEAN, la neutralización del sudeste asiático bajo la garantía de Estados Unidos, la China Popular y la Unión Soviética¹⁸.

Sin embargo, aunque Malaysia orienta su política exterior hacia posiciones más neutralistas que hasta ahora, no ha hecho gesto alguno de renuncia a su participación en el Pacto ni a la garantía que éste le ofrece.

El «Acuerdo de las Cinco Potencias» ha encontrado, por el contrario, una recepción entusiasta en Singapur; de los cinco aliados es indudablemente el que mayor interés tiene en su mantenimiento, como garantía de su independencia ante su vulnerabilidad estratégica y su pequeña extensión geográfica.

Por ello, y en el momento presente, la ciudad-Estado teme una retirada de las fuerzas del ANZUK como consecuencia de los últimos acontecimientos internacionales, y estima que cualquier debilitamiento de la alianza tendría un efecto psicológico negativo. Esta preocupación se refleja en las recientes declaraciones a la revista norteamericana *Newsweek* del ministro de Relaciones Exteriores de Singapur, Sinnathamby Rajaratnam: «Si desapareciesen los Acuerdos de Defensa, las Grandes Potencias tratarían de llenar el vacío»¹⁹.

En cuanto a los demás países de la zona, el impacto del Acuerdo ha sido considerable. Indonesia, la nación más poblada y potencialmente la más rica del sudeste asiático, ha manifestado oficialmente que no se opone al «Pacto de los Cinco», tanto más cuanto que existe el compromiso por parte de Australia de no utilizar las tropas de su país integradas en el ANZUK en Malaysia Oriental. Por otra parte, el Gobierno de Kuala Lumpur concluyó en marzo de 1971 un tratado de amistad con Indonesia, y más de mil estudiantes malayos estudian en el vecino país, lazos culturales que se han intensificado con un reciente acuerdo estableciendo un sistema ortográfico similar

¹⁸ Esta idea ya había sido expuesta por Tun Abdul Razak en la Conferencia de Países no Alineados, de Lusaka, el mes anterior a tomar posesión como primer ministro. Su proyecto, que reiteró en la Conferencia de la ASEAN en noviembre de 1971, fue aceptado, con algunas matizaciones, por dicha asociación internacional.

Malaysia, paralelamente, sin tener relaciones diplomáticas con la China Popular, ha seguido una política de distensión con la misma; con la Unión Soviética firmó en octubre de 1972 un acuerdo de cooperación técnica, con motivo de la visita a Moscú del primer ministro de Malaysia. Ninguna de ambas potencias ha expresado públicamente objeciones al Pacto del ANZUK.

¹⁹ *Newsweek*, 1 de enero de 1973, p. 13.

para sus respectivos idiomas, ambos de raíz malaya; es de señalar también que tanto Malaysia como Indonesia mantienen la misma actitud en el plano internacional al proclamar que el estrecho de Malaca no es una vía internacional; y, por último, debe destacarse que se han dado también los primeros pasos para una cooperación militar entre ambos países. Como vemos, en lo que a Indonesia respecta, queda muy alejada la época de la «Konfrontasi».

Filipinas, vinculada a los Estados Unidos por pactos militares y muy integrada, dentro de su nueva política de orientación asiática, en los numerosos organismos internacionales surgidos en el Extremo Oriente durante los últimos años, no parece poner objeción al Pacto, y actualmente lleva su reivindicación sobre Sabah por la vía pacífica.

Y, por último, Thailandia tiene un evidente interés en el mantenimiento y efectividad del Acuerdo, ya que garantiza la seguridad de sus fronteras en el Sur.

El ANZUK en el momento actual representa una aportación occidental a la defensa del sudeste asiático muy inferior en términos reales y absolutos a la proporcionada bajo el AMZAM y el AMDA, proceso inevitable, dado que se ha producido progresivamente en el campo militar un proceso de asiaticización en la defensa zonal, paralelo, aunque posterior, al de su independencia política, en que si los países occidentales han mantenido algunos compromisos de tipo militar, la responsabilidad primordial de su defensa recae progresivamente en los propios Estados asiáticos²⁰.

El «Pacto de las Cinco Potencias» tiene un tanto de resabio de la *guerra fría*—no otro fue su origen último—al afectar ésta a Malaya en la época de «emergencia», y es evidentemente un recuerdo de «la política de contención». Pero en el curso de los últimos tiempos se ha producido un cambio radical en las relaciones entre los dos bloques y el reciente triunfo del laborismo en Australia y Nueva Zelanda y la subida en ambas naciones de nuevos Gobiernos, encabezados por Mr. Gough Whitlam y Mr. Norman Kirk, respectivamente, partidarios ambos de una presencia militar exterior más reducida por parte de sus países, provocan, como es lógico, un replanteamiento en el sentido, ámbito y contenido futuros de la alianza.

La postura más radical en el seno de los aliados es, en términos relativos, la de Malaysia; a su primer ministro se debió, en el marco de la ASEAN, la propuesta de neutralización del sudeste asiático, garantizada por las

²⁰ T. B. MILLAR: art. cit.

grandes potencias, y el 22 de diciembre del pasado año, al reiterar tal posición, indicó en declaraciones a la prensa que «Malaysia está reforzando sus defensas a fin de estar en condiciones de hacer frente a cualquier amenaza que pueda surgir de la cambiante situación asiática».

En cuanto a Australia y Nueva Zelanda, los nuevos Gobiernos están decididos a mantener su participación en el Pacto, aunque modificando su contenido. En tal sentido, el nuevo primer ministro australiano ha enviado a sus colegas de Malaysia y Singapur sendas cartas, significándoles la intención por parte de Australia de cumplir sus compromisos en el marco del Pacto, aunque sea la política de los laboristas, tanto en Australia como en Nueva Zelanda, el retirar las tropas estacionadas en aquellas naciones por considerar anticuado el concepto del antiguo primer ministro australiano MacMahon de la «defensa avanzada» (*Forward Defence*), sustituyendo la presencia militar por maniobras conjuntas y haciendo regresar a las tropas tan pronto exista una amenaza a la seguridad externa de sus aliados y éstos la soliciten, lo que, no obstante la escasa entidad de sus contingentes militares y su valor eminentemente simbólico, no dejaría de causar, tanto en Malaysia como en Singapur, una negativa sensación de abandono de los compromisos contraídos por parte de sus aliados y miembros de la Commonwealth, y evidentemente su retirada haría difícil el mantenimiento de las fuerzas británicas, tanto por el hecho de que el contingente mayor es el australiano como por el hecho de que la lejanía de la Gran Bretaña haría menos efectiva su garantía y tendría el aire de un anacrónico resabio imperial.

En este momento tanto Australia como Nueva Zelanda se hallan en plena elección entre diversas opciones; entre ellas, una potenciación de sus lazos con otros países de la zona no pertenecientes históricamente al área imperial británica, en especial con Indonesia, como la nación más próxima a Australia, la más poblada del sudeste asiático y con quien mantiene vinculaciones no sólo comerciales, sino incluso militares—no obstante la tradición neutralista de aquel país—, lo que ha plasmado en los dos últimos años en una creciente ayuda militar australiana, incluida la entrega de dieciséis cazas *Sabre*.

Y muy significativamente, el primer viaje al extranjero del nuevo primer ministro australiano será a Indonesia al final de febrero, a continuación de sus entrevistas con su colega neozelandés y los dirigentes del territorio de Papua y Nueva Guinea, ya que, como indicó Mr. Whitlam: «Tanto por su proximidad a la Nueva Guinea australiana como por su extensión e

influencia en la región, Indonesia es de primordial y permanente importancia para Australia. Ya he manifestado la intención de mi Gobierno de desarrollar y reforzar nuestras relaciones con Indonesia y sé, por mis contactos personales con los dirigentes de aquel país, que tal deseo es recíproco. El futuro de nuestras naciones está indisolublemente unido y constituirá un factor crucial en la determinación del futuro de nuestra región por el resto de este siglo»²¹.

Tal actitud, que parece orientarse en el futuro hacia una alianza más o menos vaga, en la que podrían también participar Fiji, Tailandia y Filipinas, no puede ser popular ni en Kuala Lumpur ni en Singapur, que siempre se han considerado los países de atención preferente por parte de Australia en el sudeste asiático, aunque tal evolución no refleje por parte de los antiguos dominios británicos en Oceanía sino una faceta más del cambio de su política internacional, tradicionalmente vinculada a la Commonwealth, hacia una línea más independiente y más asiática. Prueba de ello es que la visita del primer ministro australiano a Malaysia y Singapur está prevista para junio o julio del presente año, con posterioridad a su viaje a Indonesia. Es evidente que en dicha oportunidad se replanteará el futuro papel de Australia en el marco de la alianza.

En cuanto a la Gran Bretaña, tanto por motivos históricos como de estrategia mundial, existe un evidente interés en mantener su presencia y en que la mantengan Australia y Nueva Zelanda, y tal fue el objeto de la visita del secretario de Defensa británico, lord Carrington, a Australia en enero del presente año.

En cuanto a Singapur, que es, como ya indicamos, el más interesado en el mantenimiento del Pacto, ante el temor de una retirada de las fuerzas de Australia y Nueva Zelanda, ha estado buscando alternativas en los últimos meses, y en este sentido, en el curso de su visita a Londres en diciembre de 1972 el primer ministro singapureño, Lee Kuan Yew, indicó a las autoridades británicas que «es esencial que los Estados Unidos mantengan su fuerza de bombarderos en Tailandia y la Séptima Flota en Extremo Oriente después de la Guerra de Vietnam», y dentro de la misma línea en el curso de una gira realizada el mes siguiente a Tailandia, manifestó su interés por las medidas adoptadas por aquel país frente a la insurgencia comunista y su convencimiento de que Tailandia constituye una barrera defensiva necesaria tanto para Singapur como para Malaysia. Declaraciones que suscitaron cierta controversia entre las partes interesadas, pero que

²¹ Revista *The Asian*, Hong-Kong, núm. 67 (14-20 enero 1973).

LUIS MARIÑAS OTERO

reflejan, sin lugar a dudas, la preocupación de los gobernantes de Singapur en relación con su seguridad nacional.

Como vemos, el futuro del Pacto y de la alineación de fuerzas en el sudeste asiático no puede ser, en el cambiante momento actual, sino objeto de conjeturas.

Existen partidarios de dar al ASEAN un contenido militar que chocaría con la realidad de que Indonesia, por el peso de su población, extensión y recursos, sería evidentemente el miembro predominante en la Asociación, y el resultado sería similar si quisiera hacer desempeñar dicho papel a alguna de las organizaciones regionales de las que Japón es miembro.

En todo caso y en las presentes circunstancias cualquier alternativa militar al Pacto no puede serlo sino a largo plazo, lo que hace más importante el «Acuerdo de las Cinco Potencias» e improbable su abandono por los miembros, aunque haya de transformarse el alcance y sentido de su mutua colaboración.

LUIS MARIÑAS OTERO