

## EL INUTIL LITIGIO DEL CANAL DE SUEZ

Contemplando el panorama del Canal de Suez con la perspectiva de los cinco meses que van transcurridos desde la nacionalización de la Compañía explotadora —el 26 de julio de 1956— por el Gobierno de Gamal Abd-el-Nasser, se nos muestra como uno de los acontecimientos de mayor importancia y gravedad de los tiempos modernos. La simple enunciación de sus derivaciones basta para descubrir la enorme carga explosiva que ese problema contiene: movilización parcial de las fuerzas armadas anglo-francesas; reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de las tres principales Potencias del Occidente; celebración, en Londres, de tres sucesivas Conferencias internacionales; apelación al Consejo de Seguridad, que fundamentalmente entiende de las amenazas a la seguridad y a la paz de las naciones; invasión de las zonas de Gaza y Sinaí por las tropas israelíes; bombardeos y ataque armado por un Ejército combinado anglo-francés; intervención de la Asamblea General de las Naciones Unidas y creación de una Policía internacional; exacerbación de los conflictos del Oriente Medio; inutilización del Canal para todo uso pacífico; instauración, en la casi totalidad de Europa, de restricciones en el consumo de petróleo, y, por encima de eso, la posibilidad de una guerra más amplia, de consecuencias incalculables. El problema del Canal de Suez ¿tiene, por sí, gravedad tan notoria? He aquí una pregunta para la que me gustaría hallar contestación.

La Historia se complace muchas veces en construir los acontecimientos más trascendentales sobre los movedizos cimientos de la anécdota. Son los hombres, mejor que los acontecimientos mismos, quienes los complican hasta hacer que la anécdota se convierta en drama. El Canal de Suez constituye, incluso con sus actuales planteamientos trágicos, un relevante ejemplo. Porque el Canal de Suez nació en el clima templado de una anécdota que convendría tener siempre presente si se quisiera no seguir desnaturalizando su problema.

## I

*Una típica Empresa comercial*

Por los años de 1840, cuando Mehemet Alí —antiguo coronel de uno de los regimientos albaneses enviados por Turquía para luchar contra Napoleón— combatía victoriosamente a la Sublime Puerta y asentaba las bases del Virreinato hereditario egipcio, sólo ya en la teoría dependiente del Imperio Otomano, el hijo favorito del Virrey, Mohamed Said, se ligaba con íntima amistad a un joven cónsul francés —Ferdinand de Lesseps— destinado en El Cairo. Se cuenta que, sometido Mohamed Said —en razón de su frágil salud— a una apretada vigilancia médica, el joven cónsul consiguió procurarle mil recursos para quebrantarla. Lo cierto fué que, escenario ya Egipto de un complicado juego de influencias, Ferdinand de Lesseps despertó en su entrañable amigo, llamado un día —preciso es no olvidarlo— a recibir la herencia virreinal, el gusto por aquellas formas de vida occidentales de las que París ha sido siempre acabada expresión. Hasta que, al fin, el cónsul fué destinado a Holanda, abriéndose en la amistad el paréntesis de la lejanía.

Ferdinand de Lesseps, fruto maduro del romanticismo, era un aventurero genial, mucho más dado a las improvisaciones de la audacia que a los sutiles cálculos de la diplomacia. Lo había ya demostrado en Túnez, donde amparó los amores secretos de una hija del Bey con cierto favorito que llegaría a ser el general Yussuf, tan vinculado luego a la conquista de Argelia por Francia. Lo demostraría después en sus sucesivos puestos de Málaga, Barcelona y Madrid, en todos los cuales dejó huellas fehacientes de su temperamento inquieto, y, más especialmente, en el de Roma, donde, planteada ya la cuestión de la unidad de Italia, no vaciló en tomar partido por los saboyanos, en términos tan poco compatibles con su empleo diplomático que determinaron su destitución por la Asamblea francesa y aun el pase al retiro.

Cierto día, revolviendo en un anaquel de libros viejos, Lesseps topó con uno que iba a orientar definitivamente los rumbos de su vida: el proyecto que el ingeniero Le Pere sometiera, en 1803, al general Napoleón Bonaparte para abrir un canal de comunicación entre el Mar Rojo y el Mediterráneo. Le sedujo el proyecto al ex-cónsul, que lo halló totalmente realizable y aun susceptible de proporcionar un fabuloso negocio. Buscó

asesoramientos técnicos, se procuró asistencias financieras y estableció contactos con el Gobierno virreinal de Egipto. Sólo que, fallecidos Mehemet Alí y su hijo primogénito Ibrahim, ejercía el virreinato Abbas I, enemigo del occidentalismo y, como consecuencia, campo mal abonado para aceptar los planes del canal. Pero una circunstancia inesperada vino pronto en auxilio de Lesseps: el asesinato, en los primeros meses de 1854, del Virrey Abbas I. Le sucedió en el Trono el bien probado amigo del francés, Mohamed Said, quien, con fecha 30 de noviembre de este su primer año de Gobierno —1854—, suscribía un “firmán” (decreto) en cuyo artículo primero se dice a la letra: *M. Ferdinand de Lesseps constituirá una Compañía, de la que Nos le confiamos la Dirección, bajo el nombre de “Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez”, para la perforación del istmo de Suez, la apertura de un paso adecuado para los grandes barcos, la creación o habilitación de dos entradas suficientes, una sobre el Mediterráneo y otra sobre el Mar Rojo, y el establecimiento de uno o dos puertos.* Pero vale la pena de señalar que Mohamed Said había hecho preceder el anterior artículo de un breve preámbulo que comienza con estas palabras: *Habiendo nuestro amigo M. Ferdinand de Lesseps llamado Nuestra atención sobre las ventajas que resultarían para Egipto del enlace del Mar Mediterráneo con el Mar Rojo por una vía navegable para los grandes barcos, y habiéndonos hecho saber la posibilidad de constituir, con este fin, una Compañía formada por capitalistas de todas las naciones, Nos hemos acogido las proposiciones que él Nos ha sometido, y le hemos dado, por las presentes, poder exclusivo para constituir y dirigir una Compañía Universal...*

No es posible prescindir de la anécdota. Lo que el Virrey lleva a cabo —en este su primer “firmán” del 30 de noviembre de 1854 y en el que le subsigue, del 5 de enero de 1856— es una concesión personal a nuestro amigo M. Ferdinand de Lesseps, en favor del cual otorga poder exclusivo para constituir y dirigir, y ello porque Lesseps ha llamado Nuestra atención sobre las ventajas que resultarían para Egipto. Las ventajas son de índole económica: para Egipto y para Lesseps. Porque lo que propone Lesseps, el amigo entrañable de los tiempos de El Cairo, es simplemente un negocio; un negocio que unos años después ha de intentar repetir, con mucha peor fortuna, en Panamá, donde quiebran la inventiva y el crédito del aventurero. El estado de la Hacienda egipcia es desastroso, y el Virrey cree que, con el negocio del Canal, le será posible remediarlo. Por ello, en los “firmanes” de la concesión no figura

una sola cláusula política, como no sea la de declarar *abiertos siempre, como paso neutral, el gran Canal marítimo de Suez a Pelusio* (hoy Port Said) y los puertos dependientes del mismo, a todo navío comercial que *atraviase de un mar a otro, sin ninguna distinción, exclusión o preferencia de personas o de nacionalidades*<sup>1</sup>, pero ello mediante el pago de los derechos, que es lo que importa.

Las cláusulas administrativas llenan, en cambio, los dos "firmanes": el Director *será nombrado siempre por el Gobierno egipcio*<sup>2</sup>; *la duración de la concesión es de noventa y nueve años a partir del día de la apertura del Canal*<sup>3</sup>; *el Gobierno egipcio recibirá anualmente de la Compañía el quince por ciento de los beneficios netos, más los dividendos que correspondan a sus acciones*<sup>4</sup>; *al expirar la concesión, el Gobierno egipcio entrará en posesión del Canal, obligándose a hacerse cargo de todo el material y aprovisionamientos y a pagar a la Compañía el valor de los mismos, como sea fijado, bien amistosamente, bien por estimación de peritos*<sup>5</sup>. Incluso está prevista<sup>6</sup> la prórroga de la concesión por períodos sucesivos de otros noventa y nueve años, si bien aumentándose progresivamente el canon estipulado.

Mucho más cauto el sucesor de Said —su sobrino Ismail—, para quien no existían las razones de la vieja amistad que a su antecesor ligaba con Lesseps, adopta —en su "firmán" de ratificación, del 22 de febrero de 1866— precauciones precisas ante un futuro incierto. Para nada ha sido puesto en juego el principio inconcuso de la soberanía, que, por entonces, no corresponde a El Cairo, sino a Constantinopla. Ni siquiera el de la propiedad: según lo legislado por Mohamed Said, toca al Gobierno egipcio —y lo cumplió— señalar los fines de la Compañía, delimitar sus atribuciones, aprobar su constitución y sus Estatutos y designar al Director, lo que da por supuesta la nacionalidad egipcia de la Sociedad misma. Pero el "firmán" de Ismail es, en este sentido, terminante: *Siendo egipcia la Compañía Universal del Canal Marítimo de Suez, se regirá por las leyes y usos del país*<sup>7</sup>; no existe para ella otra jurisdicción

<sup>1</sup> Artículo 14 del "firmán" del 5 de enero de 1856.

<sup>2</sup> Artículo 2.º del "firmán" del 30 de noviembre de 1854.

<sup>3</sup> Artículo 3.º del "firmán" de 1854 y artículo 16 del de 1856.

<sup>4</sup> Artículo 5.º del "firmán" de 1854 y artículo 18 del de 1856.

<sup>5</sup> Artículo 10 del "firmán" de 1854 y artículo 16 del de 1856.

<sup>6</sup> Artículo 16 del "firmán" de 1856.

<sup>7</sup> Artículo 16.

que la de Egipto<sup>8</sup>; Egipto se reserva con exclusividad cuanto atañe a la defensa<sup>9</sup> y a la vigilancia<sup>10</sup>.

Hasta aquí, todo se desarrolla en el plano normal de unas relaciones contractuales puramente civiles. Pero Egipto —a la sazón, y en resumidas cuentas, el Imperio Otomano, “hombre enfermo de Europa”— forma parte de una de las zonas más sensibles del mundo y se halla en el camino impuesto por la Geografía a Rusia en su ambición de buscarse salidas hacia el Mediterráneo. Mucho antes de que Lesseps realizase su sueño, Palmerston, el más decidido adversario de que el Canal se abriera, precisamente por lo que contribuiría a estimular las apetencias rusas, había dicho: *Si fuera abierto el Canal de Suez, Inglaterra se vería obligada, tarde o temprano, a anexionarse a Egipto*. Con la tenaz oposición inglesa, el Canal quedó, por fin, abierto y, con él, inmensas perspectivas de carácter económico, estratégico y político. Era un hecho fatal: el Canal se inaugura en 1869, y nueve años después Gran Bretaña se establece en Chipre y, en 1882, en territorio egipcio, después de hacerse propietaria del importante paquete de acciones de la Compañía que poseía el Jediye Ismail. Prácticamente, el Canal es ya inglés, y lo que había sido inicialmente un negocio con intención de lucro pasa a ser un problema político que, desde Londres, va a ser resuelto con habilidad.

Dos aspectos distintos, pero interdependientes y hasta complementarios entre sí, hay en ese problema: contrarrestar las ambiciones rusas y asegurar el tráfico. Con estas dos soluciones paralelas: neutralizar el Canal y consolidar la Compañía, poniéndola a cubierto de cualquier predominio político. Es lo que Gran Bretaña acomete al convocar, para una Conferencia, a las más importantes potencias europeas, que son las principales usuarias del Canal, es decir, Alemania, Austria-Hungría, España,

<sup>8</sup> *Las disputas en Egipto entre la Compañía y los particulares, de cualquier nacionalidad que fueren, serán juzgadas por los Tribunales locales según las formas consagradas por las leyes y usos del país y los Tratados. Las disputas que pudieran surgir entre el Gobierno egipcio y la Compañía serán sometidas igualmente a los Tribunales locales y resueltas según las leyes del país (art. 16).*

<sup>9</sup> *El Gobierno egipcio ocupará, en el perímetro de los terrenos reservados como dependencias del Canal marítimo, toda posición o punto estratégico que considere necesario para la defensa del país (art. 10).*

<sup>10</sup> *El Canal marítimo y todas sus dependencias quedan sometidos a la autoridad de la Policía egipcia, que se ejercerá libremente como sobre el resto del territorio, de forma que garantice el buen orden, la seguridad pública y la ejecución de las leyes y reglamentos del país (art. 9.º).*

Francia, Gran Bretaña, Italia, Países Bajos, Rusia y Turquía. De aquella Conferencia, celebrada en Constantinopla como la capital del Imperio que ejercía poderes soberanos sobre Egipto, iba a salir el Convenio del 29 de octubre de 1888, destinado a consolidar —afirma su Preámbulo— *el establecimiento de un régimen definitivo con objeto de garantizar en todo tiempo y a todas las potencias el libre uso del Canal Marítimo de Suez.*

Este Convenio de 1888 está muy lejos de ser un Tratado de internacionalización: como el suscrito en Lausana en 1923, con referencia a los estrechos turcos, constituye tan sólo un Tratado de neutralización, por lo que declara en su artículo cuarto que *ningún derecho de guerra, ningún acto de hostilidad ni ninguna otra acción que tenga por objeto dificultar la libre navegación por el Canal podrá ser ejercido en éste, ni en sus puertos de acceso, ni en un radio de tres millas marítimas a partir de dichos puertos, aun en el caso de que el Imperio Otomano sea una de las potencias beligerantes.* No es puesta en tela de juicio la soberanía turca: *Los derechos de Turquía, como potencia territorial, quedan reservados,* dice el artículo doce, a lo que añade el trece que *nada hay atentatorio contra los derechos de Su Majestad Imperial el Sultán ni contra los derechos e inmunidades de Su Alteza el Jedive; incluso las medidas necesarias para hacer respetar la ejecución del Tratado son atribución del Gobierno egipcio, que sólo en el caso de no disponer de medios suficientes deberá recurrir* <sup>11</sup> *al Gobierno Imperial otomano, el cual adoptará las medidas necesarias para responder a este llamamiento, dará aviso a las demás potencias signatarias de la Declaración de Londres del 17 de marzo de 1885 y, en caso de necesidad, se concertará con ellas para ese objeto.* Para nada entran dichas potencias en la concesión de explotación, ya que exclusivamente *toman nota de los compromisos de Su Alteza el Jedive con la Compañía Universal del Canal de Suez* <sup>12</sup>. Lo que sí hacen —y es la finalidad que se han propuesto— es declarar solemnemente que el Canal *permanecerá siempre libre y estará abierto, así en tiempo de guerra como de paz, a todo barco mercante o de guerra, sin distinción de pabellón. En consecuencia, las Altas Partes contratantes convienen en no poner obstáculo alguno al libre uso del Canal, tanto en tiempo de guerra como de paz. El Canal no*

<sup>11</sup> Artículo 9.º

<sup>12</sup> Artículo 2.º

*quedará jamás sometido al ejercicio del derecho de bloqueo*<sup>13</sup>. Y lo que de manera más especial subrayan —aparte la afirmación de que no buscarán *ventajas territoriales o comerciales, ni privilegios*<sup>14</sup>— es la discriminación absoluta que, para ellas, existe entre un Tratado de neutralización, que aspira a ser “definitivo”, y una Concesión, bien explícitamente limitada a noventa y nueve años<sup>15</sup>.

## II

### *La desconfianza, motor de una política*

La noticia de la nacionalización de la Compañía Universal, rápidamente difundida por todo el mundo en la misma noche del 26 de julio de 1956, fué acogida en Londres y París con las reacciones más espectaculares: cabría decir que los Gobiernos de Londres y París perdieron el dominio de sus nervios, que todavía no han recuperado. Perder, en política, los nervios equivale a emprender caminos de catástrofe. Afortunadamente para la paz, el Gobierno de Washington supo templar los suyos. Vale la pena de exhumar la anécdota, no suficientemente meditada, porque de anécdotas está hecha la Historia.

Rápida fué la réplica anglo-francesa a la unilateral decisión de Abdel-Nasser: movilización de las flotas aérea y naval; llamamiento de reservas; desplazamiento de unidades combatientes a Chipre; estudio urgente de planes militares por los respectivos Estados Mayores; elaboración de un proyecto de invasión de Egipto... Pero, dadas las circunstancias actuales del mundo, ¿cabría localizar el conflicto subsiguiente? De extenderse el conflicto previsible, parecía imprescindible contar con el respaldo de la gran potencia norteamericana. Y, para procurarlo, fué convocada en Londres la inmediata reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de los tres “Grandes” del Occidente. Sólo que el Secretario de Estado, Mr. John Foster Dulles, se hallaba en Lima para asistir a la transferencia de poderes al nuevo Presidente, doctor Prado, y la toma de posesión de un Presidente puede ser un magnífico pretexto para dejar

<sup>13</sup> Artículo 1.º

<sup>14</sup> Artículo 12.

<sup>15</sup> Según el artículo 14, *las Altas Partes contratantes acuerdan que los compromisos resultantes del presente Tratado no quedarán limitados por la duración de los actos de concesión de la Compañía Universal del Canal Marítimo de Suez.*

que los nervios se apacigüen. Hacía falta ganar algunos días, y Foster Dulles encomendó su representación a su Subsecretario, Mr. Murphy. Con instrucciones muy concretas, que consistían, tal vez, en afirmar que no le habían sido dadas cuando se reclamase de él una resolución definitiva. El tiempo fué ganado. Cuando —el día 30— el Secretario de Estado, de vuelta ya de Lima, llegó a Londres, los ánimos estaban más serenos. Hubo, claro es, un choque violentísimo entre el “intervencionismo” radical de Londres y París y el “apaciguamiento” de Washington. Al cabo de cuatro días de efectiva disputa, se hizo público —el 3 de agosto— un Comunicado conjunto por el que se invitaba a veinticuatro países a celebrar, acerca del Canal, una Conferencia en Lancaster House. El enconado pleito abandonaba así el explosivo ambiente de la acción militar para adentrarse en el aire más sereno de la negociación diplomática.

Es verdad, sin embargo, que no cabe ninguna transacción entre opuestos criterios sin concesiones mutuas. Los criterios de “los Tres” habían sido manifiestamente opuestos no sólo en la cuestión de los procedimientos que deberían emplearse, sino—también—en la consideración esencial de los problemas generales del Oriente Medio, respecto de los cuales eran ya perceptibles las discrepancias entre Londres y Washington. Por ello, si Gran Bretaña y Francia aceptaron entonces suspender su intervención armada fué muy probablemente a cambio de que los Estados Unidos prohijasen la fórmula conjunta que para la Conferencia de Lancaster House hubo de convenirse, y que ha de ser expuesta en su momento. Tengo mis dudas sobre que en Foster Dulles fuesen equivalentes el convencimiento sobre las excelencias de esa fórmula—el “plan” al que iba a dar su nombre—y la tenacidad que aparentó poner en su defensa. Por lo menos, y durante las reuniones de Lancaster House, no se mostró remiso en admitir diferentes enmiendas a su plan.

Valdría la pena de examinar las razones entonces aducidas contra la nacionalización, y cuya consistencia no resiste tal vez un detenido examen.

Posiblemente la más fuerte de todas es la que el comunicado de “los Tres” resumía en estos términos: *Los tres Gobiernos deploran, por añadidura, que con motivo de este expolio el Gobierno egipcio haya recurrido a procedimientos que constituyen de hecho una violación de los derechos fundamentales del hombre, al obligar a los empleados de la Compañía del Canal de Suez a continuar su trabajo bajo la amenaza de pe-*

nas de prisión<sup>16</sup>. La misma Sociedad había afirmado en su nota de protesta que *toda requisita del personal de la Compañía para realizar un trabajo forzado bajo la coacción material constituye una violación del derecho de gentes*. La repulsa es tan fundamentada y razonable como eran graves las sanciones que se habían anunciado. Que al anunciarlas el Gobierno de Egipto dió un traspies está fuera de duda. Ni siquiera el Gobierno de Egipto se decidió a cumplirlas llegada la ocasión. Tal vez con ellas se proponía impedir que el funcionamiento del Canal quedase interrumpido, lo que hubiera más que justificado la intervención legal de las potencias signatarias del Tratado de Constantinopla, que era lo que Abd-el-Nasser trataba de evitar y lo que la Compañía procuró posteriormente al retirar a su personal técnico<sup>17</sup>. Pero de todos modos el simple anuncio de las represalias fué, por difícilmente ejecutable, tan disparatado como torpe e inhábil.

Yo me atrevería a decir que desde el punto de vista jurídico—que no

---

<sup>16</sup> El artículo 4.º de la Ley número 285 —la de nacionalización—, del 26 de julio de 1956, dice así: *El Organismo (egipcio, que sustituye a la Compañía) conservará a todos los actuales funcionarios, empleados y obreros de la Sociedad nacionalizada, que deben continuar realizando su trabajo. No es permitido a ninguno de ellos dejar su trabajo o abandonarlo, sean las que sean la forma o la razón, salvo autorización expresa del Organismo mencionado en el artículo 2.º. A lo que añade el artículo 5.º: Toda infracción de las disposiciones del artículo 4.º será castigada con la cárcel, además de la privación de todo derecho a gratificación, pensión o indemnización.*

<sup>17</sup> En efecto, los artículos 8.º y 9.º del Convenio de Constantinopla prevén áciatadamente semejante intervención. Con arreglo al 8.º, *los agentes en Egipto de las potencias signatarias del presente Tratado se encargarán de velar por su ejecución. En cualquier circunstancia en que peligrase la seguridad o el libre uso del Canal, se reunirán dichos agentes, a petición de tres de ellos, y bajo la presidencia del decano, para proceder a las comprobaciones necesarias. Darán conocimiento al Gobierno Gediual del peligro que hubiesen observado, a fin de que éste adopte las medidas convenientes para asegurar la protección y el libre uso del Canal. A lo que añade el artículo 9.º: El Gobierno egipcio adoptará, dentro del límite de sus poderes, tales como resultan de los Firmanes y en las condiciones previstas en el presente Tratado, las medidas necesarias para hacer respetar la ejecución del mismo. En el caso de que el Gobierno egipcio no dispusiese de medios suficientes, deberá recurrir al Gobierno Imperial otomano, el cual adoptará las medidas necesarias para responder a este llamamiento, dará aviso a las demás potencias signatarias de la Declaración de Londres de 17 de marzo de 1885 y, en caso de necesidad, se concertará con ellas para este objeto.* Desaparecido el Imperio otomano, está claro que las potencias signatarias pueden asumir la garantía del libre uso del Canal cuando Egipto no se halle en condiciones de prestar tal garantía.

me corresponde en esta exposición—el problema de Suez es un pleito civil en el que comparecen dos solos litigantes: el Gobierno de Egipto y la Compañía Universal. Se arranca de un error de principio cuando se habla por muchos de la “nacionalización del Canal”, que es privativamente egipcio, como lo es—según el artículo 16 ya citado, el “firmán” de 1866—la Compañía concesionaria de la explotación. Existe una concesión por noventa y nueve años, y lo que hace el Gobierno Abd-el-Nasser es dar unilateralmente por caducada aquella concesión diez años antes de que llegue a su término. Al concluir el Consejo que el Gobierno francés celebró en el Palacio del Elíseo el 27 de julio, el ministro de Asuntos Exteriores, M. Christian Pineau, declaró a los representantes de la prensa: *El Consejo ha estado de acuerdo conmigo para admitir que no podíamos en modo alguno aceptar la medida unilateral decidida por el coronel Nasser; para estimar igualmente que la nacionalización de una Compañía internacional no podía ser llevada al mismo plano jurídico que el estatuto de un servicio público nacionalizado y para considerar, finalmente, que la medida tomada lesiona considerablemente los intereses de los franceses.* Que hay lesión de intereses y derechos está claro, pero para atenuar esa lesión existen las indemnizaciones, a las que el Gobierno de El Cairo no se negó nunca. No lo está tanto que Egipto no pueda nacionalizar cuando precisamente en Gran Bretaña y Francia se han realizado en los últimos lustros múltiples nacionalizaciones de empresas y servicios cuyos capitales no eran en algunos casos exclusivamente nacionales. Y el argumento es tan fuerte que en las tres Conferencias de la Lancaster House no se hizo propuesta alguna contra la nacionalización en sí, prácticamente considerada ya por todos como irrevocable. En cualquier caso, reducido el pleito a los límites de tal, es a los Tribunales—y más concretamente al de Justicia Internacional—a quienes corresponde resolver.

Pero hay otros aspectos más sustantivamente políticos, que acaso caben en estas líneas, del comunicado hecho público—el 3 de agosto—al final de la Conferencia celebrada por “los Tres” en Londres: *La Compañía Universal del Canal de Suez ha tenido siempre un carácter internacional, tanto en lo que concierne a sus accionistas, a sus administradores y a su personal de ejecución como en razón de la responsabilidad que le incumbe de asegurar el funcionamiento eficaz del Canal de Suez como vía marítima internacional.* Los aspectos a que me he referido son éstos: carácter internacional del Canal, no de la Compañía; seguridad de su funcionamiento y autoridad a la que corresponde asegurarlo.

El canal marítimo de Suez tiene un carácter internacional por sus fines, no por su estatuto: sirve para comunicar a las naciones, pero es egipcio. Su estatuto es, consiguientemente, el general a todas las vías marítimas de comunicación, y tanto los "firmanes" de la concesión como el Convenio de Constantinopla y como los Tratados que Gran Bretaña suscribió con Egipto lo corroboran. En el de alianza—por sólo referirme a estos últimos—del 26 de agosto de 1936, ultimado para hacer frente a una supuesta amenaza italiana, se le define<sup>18</sup> como *parte integrante de Egipto*, y hasta se condiciona la presencia de las fuerzas armadas británicas, *en espera de que las altas partes contratantes acuerden que el ejército egipcio se encuentra en condiciones de asegurar con sus propios medios la libertad y la entera seguridad de la navegación por el canal*, lo que da por explícito el reconocimiento de que la salvaguardia de la navegación corresponde con exclusividad a Egipto, una vez que su ejército se encuentre en condiciones de garantizarla. Y el Tratado anglo-egipcio del 19 de octubre de 1954—el que puso final a la ocupación inglesa—vuelve a reconocer<sup>19</sup> que el canal marítimo de Suez *es parte integrante de Egipto*, si bien dotado de una *importancia internacional desde el punto de vista económico, comercial y estratégico*, estimación que tiene que ver poco con la internacionalidad que al canal se intenta atribuir.

No es mucho más defendible la tesis de que es a la Compañía a quien incumbe la responsabilidad *de asegurar el funcionamiento eficaz del canal de Suez como vía marítima internacional*; para destruirla bastaría el argumento empleado por el Gobierno egipcio<sup>20</sup>, según el cual, *Empresa privada, desprovista de toda autoridad estatal, no podía en modo alguno asegurar la libertad de tránsito en el canal, ya que es Egipto quien en su condición de potencia territorial ha asegurado esa libertad siempre*. En cambio, más aceptable resulta en la apariencia esta declaración del jefe del Gobierno británico, Sir Anthony Eden<sup>21</sup>: *La vida industrial de la Europa occidental depende del libre paso por el Canal de Suez. Setenta millones de toneladas de petróleo transitan por el Canal, lo que representa la mitad de las necesidades de la Europa occidental. Por otro lado, una gran parte del comercio del Asia sudoriental pasa por*

<sup>18</sup> Artículo 8.º, apartado 1.º

<sup>19</sup> Artículo 8.º

<sup>20</sup> Comunicado hecho público el 29 de julio por la Embajada de Egipto en París.

<sup>21</sup> Sesión de la Cámara de los Comunes del 2 de agosto.

*el Canal igualmente. He aquí por qué ningún arreglo para el porvenir de esta gran vía marítima internacional puede ser dejado en las manos de una sola potencia, que puede servirse de su control con fines nacionales. Pero la réplica es fácil: ¿es que desde 1882 no estuvo prácticamente el Canal en las manos de una sola potencia, Gran Bretaña? ¿Es que esa potencia no se sirvió de su control con fines nacionales cuando, por ejemplo, impidió en 1898 el paso de la flota española del almirante Cámara, que marchaba hacia las Filipinas, o cuando en las guerras de 1914 y de 1939 cerró el canal a los buques enemigos?*

Lo fundamental en todo este litigio, lo que sustantivamente aspiraba a resolver el Convenio de 1888 y lo único que importa, en resumidas cuentas, son tres cosas: que el Canal permanecerá constantemente abierto al tráfico de todas las banderas, que se le introducirán todos los perfeccionamientos exigibles por el desarrollo de la navegación y que las tarifas de paso serán equitativas y asequibles a todos. En estos tres sentidos el Gobierno de El Cairo se apresuró desde el primer momento a ofrecer todas las garantías. Apenas producida la nacionalización el vicepresidente y director general de la Empresa nacionalizada, Mahmud Yunes, dirigió a las Compañía de navegación una carta en la que les decía: *La Organización pide a todas las Compañías de navegación que ejecuten sus programas de tránsito por el Canal como estaban previstos, sin ninguna modificación, y ello en interés de las mismas Compañías. Preciso es distinguir—afirmaba la Embajada de Egipto en Londres en una nota del 30 de julio—entre la nacionalización de la Compañía del Canal, lo que está completamente dentro de los límites de la jurisdicción egipcia, y la ruptura de un compromiso internacional, ruptura que constituiría un obstáculo a la libertad de navegación y de la que Egipto no puede ser acusado.* Y en otra nota entregada a la prensa el 1 de agosto, el propio Abd-el-Nasser corroboraba: *Estamos decididos, como lo hemos estado siempre, a hacer honor a todas nuestras obligaciones internacionales. Tanto el Convenio de 1888 como la seguridad dada a este respecto en el Acuerdo angloegipcio de 1954<sup>22</sup> son y serán enteramente aplicados.*

No pueden ser más explícitas las garantías ofrecidas por Egipto. Sin

---

<sup>22</sup> Este Acuerdo declara en su artículo 8.º: *Las dos partes contratantes reconocen que el Canal marítimo de Suez, que es parte integrante de Egipto, constituye una vía marítima de importancia internacional económica, comercial y estratégica, y expresan su determinación de mantener el Convenio que, garantizando la libertad de navegación por el Canal, fué firmado en Constantinopla el 29 de octubre de 1882.*

embargo, Gran Bretaña y Francia no las consideraron como suficientes. Ante la Asamblea Nacional de París, M. Christian Pineau hablaba de este modo <sup>23</sup>: *Pretenden algunos que Egipto podría garantizar perfectamente por sí mismo la libre circulación del Canal. Para añadir: Interviene aquí el hecho de que nosotros no podemos tener en cuenta la palabra de honor del coronel Nasser. No es al pueblo egipcio a quien se discute, sino a su jefe, que no puede dar al mundo la garantía que éste tiene derecho a exigirle.* El problema va, pues, empequeñeciéndose progresivamente, de modo que lo que ahora se plantea no es tanto que las garantías existan como que las merezca quien las da. Del terreno de las puras razones jurídicas, políticas y económicas se desciende insensiblemente al de las apreciaciones subjetivas para poner en causa a un régimen y a un hombre. No le falta realismo, aun cuando entre de lleno en los asuntos internos egipcios, a la argumentación de Sir Anthony Eden <sup>24</sup>: *Esta indemnización (la prometida por Nasser a los accionistas de la Compañía) costaría, según me han comunicado, unos setenta millones de libras. Ahora bien: la ganancia anual neta del Canal, después de deducidos los impuestos y de constituidas las reservas, como actualmente se hace, no es más que alrededor de diez millones de libras esterlinas. Con esta suma sería manifiestamente imposible indemnizar a los accionistas, construir la presa (de Assuan) y agrandar el Canal. Pero son un auténtico exabrupto alegaciones como las siguientes:*

*Tal es el aprendiz de dictador que se dirige en términos insultantes a los países democráticos de la O. T. A. N., porque Francia beneficia de su comprensión y de su apoyo en la obra de libertad y de paz que realiza en Argelia* <sup>25</sup>. *Contra lo que nos alzamos, lo que no admitiremos es que un dictador cometa una grosera violación de la moral internacional: que tome medidas unilaterales, con desprecio de los acuerdos concluidos y de las reglas del derecho de gentes* <sup>26</sup>. *Garantizar la libertad y la seguridad del tránsito no es solamente no hacer ninguna discriminación respecto de un usuario cualquiera* <sup>27</sup>, *sino también mantener el Canal en*

<sup>23</sup> Discurso del 5 de agosto.

<sup>24</sup> Discurso, ya citado, del 2 de agosto ante la Cámara de los Comunes.

<sup>25</sup> Discurso del Jefe del Gobierno francés, M. Guy Mollet, en el almuerzo de la Asociación de periodistas parlamentarios (30 de julio).

<sup>26</sup> Discurso de M. Guy Mollet ante la Asamblea Nacional francesa (5 de agosto).

<sup>27</sup> Aludía M. Mollet a las medidas adoptadas por Egipto para impedir el paso a los barcos de Israel, con quien continúa en estado de guerra, o con cargamento destinado a este país. Con motivo de haber sido apresado, en 1951, el carguero britá-

*buen estado de entretenimiento y garantizar también que los derechos de paso continuarán con tasas normales y al margen de la arbitrariedad. Ni política ni técnicamente el régimen insensato del coronel Nasser da las seguridades necesarias. No tenemos confianza en un dictador que ha demostrado el desprecio en que tenía sus compromisos internacionales. No aceptamos que las relaciones económicas entre Europa y Asia dependan de sus criterios nacionalistas*<sup>28</sup>. *Algunas fotografías en las que aparece el coronel Nasser hablando ante una multitud enfurecida muestran claramente a cualquier observador imparcial que no es posible fundar un sistema internacional sobre la sola garantía de un hombre que no es dueño ni de sus actos ni de sus nervios y que arrastra al pueblo egipcio por los caminos del fanatismo y de la xenofobia*<sup>29</sup>.

Lo que desde luego resulta un disparate es tratar de erigir en fundamentos de una acción diplomática el juicio previo, la desconfianza y la animadversión política, y más aún deducir argumentos del insulto. Desnaturalizada la cuestión, ha sido llevada a extremos en los que la soberbia y el amor propio desempeñaron el principal papel. *La posición del Gobierno francés—declaraba M. Christian Pineau ante la Asamblea Nacional*<sup>30</sup>*—no es la de reclamar el retorno a una gestión privada del Canal, sino, por el contrario, la de proponer la creación de una institución internacional que dé todas las garantías necesarias a los usuarios del Canal al asegurar el tráfico por sí misma. A lo que el jefe del Gobierno británico añadía*<sup>31</sup>: *La libertad de navegación y la seguridad del Canal, así como la eficacia de sus operaciones, solamente pueden ser aseguradas por una autoridad internacional. Con esta finalidad trabaja la Conferencia tripartita, y lo que sea menos que una autoridad internacional no puede ser aceptado por el Gobierno británico. Desenfocada radicalmente la cuestión así por una desconfianza apriorística, esa cuestión pasaba del terreno jurídico al terreno político, con unos peligrosos planteamientos que podían invadir incluso el de la fuerza. Tanto el puro*

---

nico "Empire Roach", que llevaba aquel destino, Gran Bretaña planteó el asunto ante el Consejo de Seguridad en el sentido de si las medidas prohibitivas egipcias no vulneraban el Convenio de Constantinopla. El Consejo de Seguridad dió la plena razón a Gran Bretaña, no obstante lo cual las autoridades egipcias han seguido cerrando el Canal al paso de los mencionados barcos.

<sup>28</sup> Discurso mencionado de M. Mollet.

<sup>29</sup> Discurso de M. Christian Pineau ante la Asamblea Nacional (5 de agosto).

<sup>30</sup> Discurso del 5 de agosto.

<sup>31</sup> Discurso del 2 de agosto en la Cámara de los Comunes.

litigio de si Egipto tenía derecho o no a nacionalizar como los intereses mismos de la Compañía y de los accionistas eran dados de lado para intentar imponer un sistema que sobrepasaba todas las previsiones del Convenio de Constantinopla. Porque de lo que ahora se trataba era de establecer una internacionalización directa, que ese Convenio no había nunca previsto. Como el ministro egipcio de Asuntos Exteriores, Mahmud Fauzi, había de sostener ante el Consejo de Seguridad<sup>32</sup>, se habían confundido deliberadamente la libertad de navegación en el Canal y la gestión del Canal.

### III

#### LAS CONFERENCIAS DE LA LANCASTER HOUSE

Como consecuencia de la reunión de “los Tres”, en la dieciochesca mansión de los Lancaster, de Londres, casi frontera del Palacio Real de Buckingham, se celebraron tres sucesivas Conferencias internacionales: la denominada de “los Veintidós”<sup>33</sup>, integrada por los ministros de Asuntos Exteriores de otras tantas potencias (16-22 agosto); la de “los Dieciocho”, a que los “veintidós” quedaron reducidos una vez eliminados los cuatro disidentes, es decir, Ceilán, India, Indonesia y la Unión Soviética (19-22 septiembre), y la de los embajadores acreditados en Londres por estos mismos “dieciocho” (1-6 octubre).

La primera Conferencia de Lancaster House —las otras dos fueron complementarias— o constituyó una suma de errores formalistas o nació de una previa decisión arbitraria. Error o arbitrariedad, quizá el más destacado de sus signos es el de que cursase las invitaciones una de las dos partes litigantes, que había ya precisado su irreductible actitud de intransigencia; y ello sin consultar siquiera a la otra parte. Con ello, la Conferencia parecía definirse: ¿es que se trataba de buscar el respaldo incondicional de unas cuantas naciones para aquella actitud, al objeto de poderla imponer ulteriormente? Se seleccionaron con un gran cuidado las invitaciones, pero dos de ellas fueron rechazadas: la de Grecia, que en lo que venía sucediendo en el Canal y en Chipre

<sup>32</sup> Sesión del 8 de octubre.

<sup>33</sup> Por orden alfabético español, estuvieron presentes las siguientes naciones: Alemania occidental, Australia, Ceilán, Dinamarca, España, Estados Unidos, Etiopía, Francia, Gran Bretaña, India, Indonesia, Irán, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Portugal, Suecia, Turquía y Unión Soviética.

estableció el adverso principio de un paralelo de "colonialismos" derivados de la misma fuente, y la de Egipto, que, por ser el país más inmediatamente afectado, no debía estar ausente de ningún modo. Mediante este segundo rechazamiento, quedó prácticamente en monólogo lo que tenía que ser diálogo, para adquirir los caracteres de la imposición o el "diktat" lo que había que buscar por los caminos de la negociación. Ahora bien; ¿por quién eran cerrados estos caminos?

Con la aprobación de todos los miembros de la Liga Árabe, el Gobierno de El Cairo publicó el 12 de agosto una Nota en la que fijaba su posición respecto de la Conferencia de la Lancaster House y en la que se decía finalmente: *El Gobierno egipcio está dispuesto a convocar, con los demás Gobiernos signatarios del Convenio de Constantinopla de 1888, una Conferencia a la que serían invitados todos aquellos otros Gobiernos cuyos navíos pasan por el Canal de Suez; Conferencia que tendrá por objeto la revisión del Convenio de Constantinopla y que estudiará la conclusión de un acuerdo entre todos los citados Gobiernos para reafirmar y garantizar la libertad de navegación por el Canal de Suez. Este acuerdo será registrado en el Secretariado de las Naciones Unidas y publicado por él.* Y, el 9 de septiembre, aquel mismo Gobierno difundía en todo el mundo una amplia nota en cuyo párrafo décimo se declaraba: *El Gobierno de Egipto propone como medida inmediata la constitución de una Misión negociadora en la que estarían representados los diferentes puntos de vista mantenidos por las naciones que utilizan el Canal, y que deberían iniciarse seguidamente las conversaciones para decidir la composición de dicha Misión, así como el lugar y la fecha en que haya de reunirse. A esta Misión negociadora se le concedería asimismo la tarea de revisar el Convenio de Constantinopla del año 1888.* Al pronunciarse así, el Gobierno de El Cairo destruía las razones tácticas de la Conferencia de la Lancaster House, supuesto que, mientras se pronunciaba contra la imposición, no sólo no rechazaba la negociación, sino que la pedía.

Reside el segundo error —o la segunda arbitrariedad— en la extensión de las invitaciones. Es evidente que, por sus implicaciones, por su trascendencia y por su gravedad, el problema del Canal de Suez entra de lleno en la órbita de las Naciones Unidas, porque si no se ocupa de problemas como éste, se hace difícil comprender para qué existe tal Organización. Sobre que resulta incomprensible que se mantenga totalmente alejados de él a un bloque tan directamente afectado como el árabe y a un bloque de la categoría política y numérica del hispano-

americano. Cuando, posteriormente, fué planteado el problema ante la Organización, se había minado la autoridad resolutoria y conciliadora de ésta. Ciertamente que, para eludir a la O. N. U., habían sido esgrimidas dos razones: la de que las Potencias invitadas absorben alrededor del noventa por ciento del tráfico del Canal, y la de que el apartado primero del artículo 33 de la Carta prevé —y hasta recomienda— todas las fórmulas de solución directa de cualquier conflicto antes de que los organismos de la O. N. U. intervengan. Pero no dejan de ser insuficientes esas dos razones. En primer lugar, porque la ausencia de una de las Partes —Egipto— hacía, naturalmente, imposible la solución directa; en segundo lugar, porque, prácticamente, eran desconocidas las prescripciones del Convenio de Constantinopla, que determinan un muy distinto procedimiento <sup>34</sup>, lo que puso en las manos de Rusia la favorable e inesperada baza de apoyar una vez más a Egipto proponiendo la celebración <sup>35</sup> de otra Conferencia a la que asistirían no sólo los usuarios principales, sino los Estados sucesores de los que firmaron el mencionado Convenio. El alcance posible de la Conferencia nacía, así, alicortado y en un ambiente claro de hipoteca, merced al cual, en las discusiones del procedimiento, quedó convenido que los acuerdos que pudieran tomarse obligarían tan sólo a aquellos países que los suscribieran. El único acuerdo a que, finalmente, se llegó por unanimidad, luego de rechazados incluso los proyectos de comunicados y de referencias, fué a la adopción de una híbrida proposición de Francia, que, tras sucesivos recortes y modificaciones, quedó así: *Los representantes de los veintidós países miembros de la Conferencia encargan a su Presidente que comunique al Gobierno egipcio las actas íntegras de sus deliberaciones.* Aún subsiste el derecho a preguntarse para qué fines constructivos se convocó la Conferencia de la Lancaster House. Pero los fines menos constructivos estaban bien claros.

Antes de inaugurarse las sesiones, la Delegación de los Estados Unidos repartió a las demás un documento encabezado con estas palabras: *Propuesta para el establecimiento de una Autoridad Internacional para el Canal de Suez.* Los cometidos de esa Autoridad eran: asumir las

---

<sup>34</sup> Es evidente que el Convenio de Constantinopla resulta hoy anacrónico, pero, con arreglo a su artículo 8.º, era a los *Agentes, en Egipto, de las potencias signatarias* a quienes correspondía reunirse, a *petición de tres de ellos y bajo la presidencia del Decano.*

<sup>35</sup> Nota del 10 de agosto.

operaciones del Canal; garantizar su eficiente funcionamiento como una libre, abierta y segura vía marítima internacional; arreglar el pago de las debidas compensaciones a la Compañía; asegurar a Egipto unos equitativos ingresos. Se designaría una Comisión arbitral de tres miembros, adscrita al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, y habría un Consejo de Administración —o Board de Directores— cuyos componentes serían nombrados por las principales Potencias usuarias y al que asistirían los organismos técnicos y administrativos necesarios. Esta "Propuesta" no era, probablemente, otra cosa que la fórmula a la que, por sucesivas transacciones, se había llegado unas semanas antes en la borrascosa Conferencia de "los Tres". Pero su inaceptabilidad por Egipto estaba clara; incluso cabían dudas sobre que el Secretario de Estado, Mr. John Foster Dulles, la hubiese prohijado con otros títulos que el de una transacción conciliadora. Porque el tal documento se limitaba a tratar de imponer, a un Egipto al que no se consultaba, la internacionalización completa del Canal, de su administración y hasta de sus ingresos.

Tengo serios motivos, no para insinuar, sino para afirmar que en la modificación fundamental que la anterior propuesta iba a sufrir algunos días después correspondió a la Delegación española una parte importante y decisiva. En estas Conferencias internacionales el salón de sesiones es sólo el escenario donde se representa el drama que en los entrebastidores ha sido escrito. Y en los entrebastidores de la Lancaster House, el papel español cobraba una gran fuerza. Potencia España —el Ministro señor Martín Artajo lo había declarado ante una concentración de periodistas de todo el mundo— no "occidentalista", sino intrínsecamente "occidental"; ligada a las naciones árabes —y Egipto es una de ellas— por vínculos tan esenciales como permanentes; carente de apertencias e insolidarizada de aquellos intereses que no fueran los de la paz y la cooperación, no encontraba —ni encuentra— justificaciones para que un pleito secundario como el del Canal pudiera provocar una ruptura del Occidente anticomunista con el anticomunista Oriente Medio y empujar a este grupo de países hacia la órbita de la Unión Soviética. Si esta era la cuestión previa, no cabía duda que, desde el punto de vista pragmático, se hacía posible el hallazgo de fórmulas que armonizasen las prerrogativas soberanas de Egipto en el Canal con los intereses y hasta con los derechos de los usuarios. ¿De qué se trata, en resumidas cuentas? De distinguir con toda claridad —y con toda pureza de intenciones— lo que es libertad y seguridad de navegación en

el Canal de Suez y lo que es administración del Canal mismo. Y ello poniendo enteramente a salvo los derechos soberanos de Egipto como Potencia territorial.

Hasta entonces, la libertad y la seguridad de la navegación venían garantizadas por el Convenio de Constantinopla, instaurador de un régimen internacional que sigue subsistiendo. Ahora bien; ese Convenio es ya un anacronismo: por una parte —entre otras—, Egipto es Potencia soberana, y no dependiente de Turquía; por otra parte, varias de las naciones signatarias han desaparecido. Urge, por consiguiente, remodelar el Convenio y adaptarlo a las realidades de hoy. Pero hasta entonces, también, la administración del Canal había dependido de la Compañía Universal, ahora nacionalizada en términos sobre los que ya es muy difícil volver. Toda fórmula tiene, pues, que arrancar de estas tres realidades: soberanía territorial, nacionalización de la Compañía y derecho de Egipto a explotar económicamente el Canal.

En otro orden de ideas, ¿cuáles son los derechos de los usuarios? Ante el Consejo de Seguridad<sup>36</sup>, M. Christian Pineau los puntualizaba así: *Los usuarios del Canal deben tener la seguridad de que la organización del tráfico, la fijación de los derechos de paso, la elección de los pilotos y los trabajos de conservación y modernización han de ser fijados siempre tomando en consideración sus intereses legítimos. ¿Dónde existe la incompatibilidad entre los derechos de unos y los intereses de otros? ¿No son, por el contrario, rigurosamente armonizables? Lo peor que le pudiera suceder a Egipto es que, por la precariedad e insuficiencia de los servicios, los usuarios encontrasen una nada imposible solución para sustituir el Canal por cualquier otro sistema de transporte; o que, por la carencia de los medios financieros y técnicos de las grandes potencias, que es incapaz Egipto de suplir, la utilidad y el uso del Canal —y, consiguientemente, los ingresos— se fuesen reduciendo. Una “Autoridad Internacional” para asumir la gestión resultaría incompatible con el respeto a la soberanía; pero que en esa “Autoridad” —u organismo administrador—, no “internacional”, sino rigurosamente egipcia, estén representados los usuarios, sobre no lesionar los derechos soberanos robustecería la eficacia del Canal. En conclusión, la fórmula española es bien sencilla: actualización del Convenio de Constantinopla; organismo administrativo egipcio; representación en él, lo mismo que en la dirección de los servicios técnicos, de las naciones usuarias;*

<sup>36</sup> Sesión del 5 de octubre.

organismos de control para entender en todos los casos de reclamación, y previsión del recurso a las Naciones Unidas para aquellas cuestiones litigiosas que el anterior organismo no pudiera resolver. Naturalmente, todos estos extremos habrían de ser negociados de manera directa con Egipto.

La pregunta parece indispensable: las mencionadas propuestas españolas, ¿eran aceptables para el Gobierno de El Cairo? La contestación no puede ser sino rotundamente afirmativa. Con independencia del llamado "Plan Dulles" y del también llamado "Plan Martín Artajo", en la primera Conferencia de la Lancaster House se presentaron otras dos proposiciones: la del ruso Chepilov, que se limitaba a pedir la convocatoria de una amplia Conferencia de usuarios y de signatarios del Convenio de Constantinopla, precedida por otra, de carácter preparatorio, en la que intervendrían exclusivamente Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Unión Soviética, India y Egipto, y la del indio Crisna Menon, que, apoyado por Rusia, Indonesia y Ceilán, aspiraba a que el organismo administrativo fuera egipcio, si bien asistido por un Consejo, meramente consultivo, de los usuarios, y puestos los dos bajo la dependencia de la O. N. U. Pero el Gobierno del coronel Nasser, mucho más realista, enunció una fórmula que distaba menos de la española que de las demás. Es, en resumen, ésta <sup>37</sup>: *El Gobierno egipcio declara que está convencido de que, sin ningún atentado a la dignidad y a la soberanía de Egipto, se puede llegar a soluciones relativas a los puntos siguientes: a) la libertad y la seguridad de la navegación en el Canal; b) el desarrollo del Canal con el fin de hacer frente a las necesidades futuras de la navegación; c) el establecimiento de un derecho de peaje justo y equitativo. Es indiscutible que estos puntos interesan a los países que utilizan el Canal de Suez y a Egipto, país soberano en el que está situado el Canal y que, naturalmente, tiene por lo menos tanto interés como aquellos países. El Gobierno egipcio está convencido de que, por métodos de negociación pacífica, pueden ser conseguidas soluciones relativas a todas estas cuestiones.*

No habrá un observador objetivo que en lo fundamental de las actitudes que se han enumerado no encuentre un nexo común para la transacción y el arreglo. Y, sin embargo, ni arreglo ni transacción aparecieron por ninguna parte. La razón es que Inglaterra y Francia han

---

<sup>37</sup> La fórmula de Nasser constituye el apartado 9.º del Memorándum que, rechazando el "Plan Dulles", fué entregado a la Misión Menzies con fecha 9 de septiembre.

colocado por encima de cualesquiera fórmulas su animadversión política al régimen de Nasser y su voluntad de no perder ninguna posición de las logradas con anterioridad. Aceptaban la desaparición de la Compañía Universal, mas con la condición expresa de verla reemplazada por una "Autoridad Internacional" que no cediese a aquélla absolutamente en nada, si bien la superase en los fines de vigilancia y hasta de tutela. *La Autoridad Internacional* —proclamaba M. Christian Pineau en la Lancaster House— *no obtendrá beneficios; después de indemnizar a la Compañía Universal, el exceso de los ingresos del Canal sobre los gastos sería enteramente reservado a Egipto*, que los recibiría —agregamos nosotros— a través de una administración ajena. El argumento para la oposición no podía ser más fácil: *La creación de un "Organismo internacional" para la administración del Canal de Suez* —aseveraba Chepilov— *equivaldría de hecho a la restauración de la antigua Compañía del Canal de Suez, pero bajo otro signo y con la participación de algunos otros Estados.*

He venido demorando hasta aquí la exposición sumaria del "Plan Dulles". Se apoya en cinco principios: a) funcionamiento, conservación y desarrollo del Canal como una libre, abierta y segura vía marítima internacional; b) eliminación de la influencia política de cualquier nación; c) respeto para la soberanía de Egipto; d) pago a Egipto, por el uso del Canal, de derechos equitativos, que crecerán en la medida en que crezcan su capacidad y mayor uso; e) pago de la debida compensación a la Compañía del Canal. En cuanto a la estructura del sistema, hela aquí: el funcionamiento, conservación y desarrollo del Canal, objeto de un nuevo Convenio, serían de responsabilidad de un organismo —Board<sup>38</sup>— del Canal de Suez, al que Egipto rodearía de todos los derechos y facilidades; serían miembros de este Board, además de Egipto, otros Estados escogidos entre los signatarios del nuevo Convenio de acuerdo con el uso, volumen de comercio y distribución geográfica; el Board informaría periódicamente de su gestión a las Naciones Unidas; una Comisión arbitral resolvería las disputas relativas al pago de los derechos a Egipto y al de la indemnización a la Compañía; se aplicarían sanciones efectivas por las violaciones del Convenio y se establecería una asociación adecuada con la O. N. U. El "Plan Dulles" se convirtió en "Proposición de las Cinco Potencias" al serle

<sup>38</sup> Por directa gestión española, Mr. Foster Dulles suprimió la palabra *internacional*.

incorporadas las siguientes enmiendas conjuntas de Etiopía, Irán, Pakistán y Turquía: *a)* instaurar el anterior sistema con el debido respeto a los derechos soberanos de Egipto; *b)* que el nuevo Convenio fuese negociado con el Gobierno egipcio; *c)* que el Estatuto del Board fuera definido por dicho Convenio.

Diecisiete firmas, de entre las veintidós Potencias congregadas en la Lancaster House, recibió el anterior "Plan", que debería ser presentado al coronel Nasser como base de una posible negociación. La Delegación española condicionó su firma en estos términos: si, como base de negociación, la "Propuesta de los Cinco" era aceptada por el Gobierno egipcio, España nada tendría que oponer, y se sumaría a ella; pero, en el caso de ser rechazada, debería presentarse como alternativa el "Plan" español. Encomendada la entrega a una Misión de cinco países<sup>39</sup>, a la que presidía el jefe del Gobierno australiano, Mr. Menzies, su gestión fracasó tras una negociación complicada y enojosa que no es de este lugar. Conforme a lo que está convenido, el "Plan elaborado por España fué también puesto en las manos de Nasser, quien, indudablemente, incurrió en el error de no asirse a él como recurso para intentar unas negociaciones cuyas puertas no debió cerrar nunca, tanto más cuanto que, en Londres, algún representante egipcio había expresado una conformidad de principio con el mencionado "Plan". No parece probable que conviniera a la posición política de Egipto un desconocimiento, en alguna manera desdeñoso, de la Conferencia de la Lancaster House, en la que, al fin y al cabo, por viciosa e incompleta que su convocatoria fuese, habían deliberado durante una semana veintidós Potencias, estimables por todas las razones. La intransigencia y la desconfianza, cuando se las eleva a la categoría de normas diplomáticas, resultan contraproducentes para aquellos mismos que se sirven de ellas. Y el Gobierno egipcio se ha venido sirviendo de la intransigencia en la misma medida en que el inglés y el francés lo hicieron de la desconfianza. Es posible que de no haber mediado esta desconfianza, por una parte, y aquella intransigencia, por la otra, se hubiesen evitado los posteriores males y aun encontrado en el "Plan" español un clima de concordia y de acuerdo, que ese "Plan", todavía, puede proporcionar.

PEDRO GOMEZ APARICIO

(Continuará.)

---

<sup>39</sup> Uno por cada parte del mundo: Suecia, por Europa; Irán, por Asia; Etiopía, por Africa; Estados Unidos, por América, y Australia, por Oceanía.