

PROBLEMATICA DE LA SEGURIDAD MEDITERRANEA

III

(Continuación)

Aspectos de la seguridad en el Mediterráneo Oriental: La crisis de Suez *

Dos estudios publicados en esta misma REVISTA, por el autor del presente trabajo trataron de la *Problemática de la Seguridad Mediterránea*, haciendo hincapié en la zona occidental del *Mare Nostrum* ¹.

El análisis que ahora se realiza se refiere a la zona oriental, centrándose en los aspectos jurídico-políticos de la crisis de Suez de 1956, reflejados en las decisiones tomadas durante la misma ². Se intenta detectar cuáles pudieron ser las motivaciones de tales decisiones y, en definitiva, la influencia del derecho internacional en la actuación de cada uno de los Gobiernos que las pusieron en práctica. Sobre esta base, no parece imposible determinar hasta qué punto las decisiones responden a un sustrato jurídico o político.

Antes, sin embargo, parece conveniente exponer el encuadramiento teórico que sirve de cauce al estudio que aquí se lleva a cabo.

(*) Este trabajo es fruto de la investigación llevada a cabo por su autor en la Universidad de Harvard durante 1966 para confeccionar *Materials for a case study of the 1956 Suez Canal crisis*, que vino a desarrollar el esquema del profesor R. Fisher de la citada Universidad, esquema que, en parte, aparece aquí recogido. Asimismo, el trabajo que ahora se publica contiene las modificaciones de que fue objeto para pasar a formar parte de la Memoria de la Escuela Diplomática, bajo el título *Problemática de la Seguridad Mediterránea*.

¹ Como en aquella ocasión, se ha dividido el presente trabajo a efectos de publicación en dos partes que aparecen en otros tantos números de esta REVISTA.

² Se ha tomado ese momento concreto de la evolución de la cuestión de Oriente Medio por considerarse más decantado para un análisis crítico en la situación actual. Por otro lado los principios contenidos en la Resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad de 22 de noviembre no han variado sustancialmente.

PERSPECTIVA JURÍDICA

Se puede afirmar que la actuación hacia el exterior del poder ejecutivo se ve influida por el derecho internacional de diversas maneras, que se manifiestan a través de los dos objetivos que los Gobiernos persiguen con dicha actuación: uno sustantivo, manifestado en el intento de que prevalezcan sus intereses a toda costa y otro procesal, que se concreta en el deseo de que todo litigio se resuelva bajo el signo de la justicia, pacíficamente y a bajo costo para el sistema.

Indudablemente, la consecución de ambos objetivos al mismo tiempo presenta cierta inconsistencia, puesto que un gobierno no puede esperar que la aplicación equitativa de la Ley le dé siempre la razón y sin embargo, desea que se produzcan ambos, es decir, que el proceso sea justo al mismo tiempo que el resultado se inclina a su favor.

Dado que el derecho desempeña papeles diversos al convertirse en medio de solución de diferencias, y servir de instrumento en la consecución de las dos clases de objetivo, parece útil analizar cuáles pueden ser esos papeles en términos de los objetivos perseguidos.

a) *Decisiones en consecución de un objetivo sustantivo*

Las decisiones pueden, en efecto, perseguir un objetivo sustantivo que se ve influido por el derecho de tres maneras directamente, como instrumento, y porque el derecho puede facilitar o por el contrario dificultar la conducta del sujeto.

1. *Influencia directa del derecho sobre el objetivo perseguido*

Se produce a través de la acción condicionante del ordenamiento jurídico sobre lo que se desea, ya que, cuanto más legal es el objetivo perseguido, más se puede concentrar esfuerzos en alcanzarlo.

2. *Influencia del derecho como instrumento*

Se puede considerar que el ordenamiento jurídico y el procedimiento son en sí mismos instrumentos para ejercer una influencia que se manifiesta de diversos modos; por ejemplo, el derecho contribuye a que se pueda

comunicar con precisión el objeto de la decisión, y esto influye en que se tome tal decisión, al mismo tiempo que aumenta la posibilidad de que otros decidan en el sentido deseado por el que comunica. Además, el ordenamiento puede legitimar el objetivo perseguido, con lo que aumentan las probabilidades de que se tome la decisión y de que esa decisión alcance su objetivo. También puede el derecho legitimar las consecuencias de una decisión de manera anticipada, haciéndola aparecer como razonable y legal.

El ordenamiento proporciona asimismo un mecanismo, por ejemplo, una institución internacional puede servir para alcanzar el objetivo perseguido, ya que una de las aplicaciones del derecho puede ser la creación que él mismo facilita de instituciones que tienden a perpetuar el objetivo logrado. El mecanismo internacional se plasma también en soluciones jurídicas que pueden servir de medios y constituir fines en sí mismas.

3. *Influencia del derecho mediante la facultad de una conducta*

En efecto, toda conducta puede modificarse o reafirmarse de acuerdo con su legalidad, a través de tres fenómenos.

— La reducción de efectividad de toda conducta ilegal al producir la no consecución del objeto perseguido o pensarse que los beneficios esperados de la conducta no justifican el costo de incurrir en ilegalidad.

— La imposición de costos inmediatos en términos de reputación y medidas de retorsión u otras respuestas similares.

— La imposición del costo a largo plazo que supone el perjuicio causado al sistema a través del precedente o de no recurrir a dicho sistema.

b) *Decisiones en consecución de la mejora del sistema*

A pesar de que el punto de vista común se inclina a ver en la actuación de los sujetos de derecho internacional una influencia mayor de criterios políticos que de conceptos jurídicos, cabe afirmar que uno de los intereses vitales de todo gobierno es mejorar el sistema internacional como medio de reducir los motivos de fricción y crear una situación general de entendimiento. De ello resultaría la necesidad de aplicar conceptos jurídicos y de actuar de acuerdo con el ordenamiento internacional en situaciones normalmente consideradas como muy politizadas. En este marco se insertan los diferentes medios que proporciona el derecho para influir en decisiones que persiguen dicha mejora.

1. *Influencia directa del derecho en el objetivo perseguido*

Esta influencia se puede concretar en la creación de un sistema jurídico internacional, para el que el derecho se convierte en elemento primordial y la política en correctivo interpuesto al sistema resultante. Asimismo el derecho viene siendo un método adecuado de limitar el poder político, mientras que éste se sirve de técnicas jurídicas para solucionar conflictos que requieren una decisión política.

2. *Influencia del derecho como instrumento*

La mayoría de los cambios que se producen en el sistema interno y muchos de los habidos en el internacional, tienen lugar gracias a estos instrumentos, porque, en definitiva, toda decisión que persiga un cambio en el sistema de derecho tendrá que basarse en medios jurídicos.

3. *Influencia del derecho como medio de reconciliación de conflictos sobre cambios en el sistema.*

La motivación de todo cambio puede ser tanto jurídica como política, pero en definitiva el punto de vista jurídico puede servir para sopesar las ventajas de buscar un término medio que suponga cierta mejora y no tener que soportar el costo de abandonar totalmente o postponer la mejora deseada.

La gama de posibilidades hasta aquí expuesta tiende a hacerse patente a través de alguna de ellas, mostrando la interrelación de lo político y lo jurídico en la actuación exterior del poder ejecutivo. Se trata ahora de aplicar este cuadro teórico a la crisis de Suez de 1956, para lo cual se ha buscado un esquema general de trabajo. Este esquema, sin embargo, no aparece claramente reflejado en el estudio, por lo que es aconsejable recogerlo aquí a fin de señalar cuál ha sido la línea analítica prevalente.

1.º «Decisión», disección de elementos.

a) Sujeto:

Ente internacional.

Gobierno.

b) Objeto (u objetivo).

Primario.

Secundario:

— Obtener.

— Restringir.

— Adherirse.

No aparente.

c) Contenido:

Actuación.

Amenaza.

Declaración de opinión.

2.º «Decisión» y derecho.

a) Instrumentos jurídicos existentes:

— Mecanismo internacional.

— Tratado, costumbre, etc.

b) Instrumentos jurídicos utilizados:

— Como medio para poner en práctica.

— Como argumento para legitimar.

c) El derecho como restricción:

— Argumentos jurídicos aducidos para evitarla.

— Restricciones que se pueden presumir aceptadas.

d) Declaraciones o referencias a instituciones jurídicas.

En síntesis, el esquema tiene dos componentes: la decisión y el derecho aplicable. La perspectiva política tiende a destacar las más importantes de las primeras. Antes, sin embargo, parece oportuno hacer mención de la normativa internacional considerada como de particular aplicabilidad a la situación estudiada. En este sentido cabe señalar que además de en la Carta de las Naciones Unidas, las normas de mayor interés para el problema estudiado se contienen en instrumentos cuya aplicación fue objeto de continua referencia. Entre ellos cabe citar:

— El Acuerdo de Armisticio Israelo-egipcio de 1948.

— La resolución del Consejo de Seguridad de 1951, relativa al paso pacífico de buques israelíes por el Canal.

— La Convención de Constantinopla de 1888.

— El Convenio de 1866 entre Egipto y la Compañía Universal del Canal de Suez.

Los temas referentes en general al paso pacífico, nacionalización, agre-

si3n y otros similares, fueron considerados en su momento a la luz de los instrumentos aqu3 enumerados.

Las l3neas que siguen cubren el punto m3s cr3tico de la crisis del Canal de Suez, comenzando con el ataque israel3 a Egipto de 29 de octubre y concluyendo con la puesta en pr3ctica de las operaciones de limpieza del canal el d3a 31 de diciembre. Es conveniente asimismo recordar acontecimientos o actitudes fundamentales anteriores al ataque israel3, como son la actividad de Nasser con el fin de construir la Presa de Assuan y las tradicionales dificultades puestas a la navegaci3n de Israel por el Canal, que quedan sobreentendidas como puntos de fricci3n y son objeto de continua referencia a lo largo del an3lisis de las decisiones.

II

PERSPECTIVA POL3TICA:

De los acontecimientos acaecidos durante la crisis³ se pueden distinguir las decisiones siguientes por orden cronol3gico:

<i>Sujeto</i>	<i>Objeto</i>
1. Israel	Intervenir.
2. Gran Bretaña y Francia	Intervenir.
3. Estados Unidos	Denunciar.
4. U. R. S. S.	Denunciar.
5. Naciones Unidas	Resoluci3n sobre alto el fuego.
6. Gran Bretaña y Francia	Rechazar la resoluci3n de las Naciones Unidas y pedir el env3o de fuerzas de la Organizaci3n.
7. Naciones Unidas	Resoluci3n sobre la fuerza de urgencia.
8. Israel	Anunciar el fin de la lucha.
9. U. R. S. S.	Amenazar a Gran Bretaña.
10. Estados Unidos	Rechazar la invitaci3n sovi3tica a cooperar en la terminaci3n de la lucha y amenazar a ese pa3s.

³ Para una narraci3n de los mismos, ver LONGWOOD, *Suez Canal Story, Key to the Middle East*, p3gs. 152 a 157 (1957) y MACADAM (ed.), *The Annual Register of World events, a review of the year 1956*, p3gs. 50 a 55, 57 y 59 a 61 (1957).

PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD MEDITERRÁNEA

- | | |
|------------------------------------|--|
| 11. Reino Unido, Francia e Israel. | Aceptar la fuerza de las Naciones Unidas y el alto el fuego. |
| 12. Egipto | Rechazar la fuerza de la O. N. U., así como las conversaciones hasta que las tropas anglo-francesas abandonaran la escena. |
| 13. U. R. S. S. | Amenazar con el envío de «voluntarios». |
| 14. Egipto | Permitir el uso limitado de la fuerza de policía de las Naciones Unidas. |
| 15. Reino Unido y Francia | Retirar las tropas a la llegada de la fuerza de policía. |

Las decisiones reseñadas pueden reducirse a cinco principales:

1. La decisión israelí de intervenir.
2. La decisión anglo-francesa de intervenir.
3. La decisión de Estados Unidos de denunciar el ataque.
4. La decisión egipcia de hacer frente.
5. La decisión soviética de apoyar a Egipto.

La síntesis que antecede tiene como finalidad facilitar la valoración del papel jugado por el derecho internacional en las decisiones de los gobiernos protagonistas de la crisis de Suez. A pesar de que estos tuvieron varias ocasiones para tomar decisiones puede considerarse que siguieron una tónica similar en todas ellas. En consecuencia el análisis puede realizarse centrándolo en las seleccionadas, ya que éstas reflejan esa tónica similar.

Dado que la temática de las posturas egipcia y soviética puede considerarse idéntica, éstas se estudian juntas. Lo mismo se puede afirmar de las decisiones británica y francesa, cuyo estudio se emprende a continuación.

III

DECISIÓN ANGLO-FRANCESA DE INTERVENIR

a) *Contenido de la decisión.*

El 30 de octubre de 1956 Gran Bretaña y Francia dirigieron una comunicación a los gobiernos egipcio e israelí que puede considerarse causa inmediata de la crisis. La comunicación contenía los siguientes puntos⁴:

1. Afirmación de que las hostilidades israelo-egipcias amenazaban la libre navegación por el canal, que los gobiernos francés y británico estaban dispuestos a salvaguardar.

2. Petición a los beligerantes de abandonar toda operación militar y a Egipto en especial de retirarse a 10 millas del canal, mientras que tropas anglo-francesas ocupaban temporalmente posiciones claves en Port Said, Ismailía y Suez.

3. Anuncio de intervención militar anglo-francesa, si en el plazo de doce horas no se aceptaban las condiciones de la comunicación.

Como consecuencia de la no aceptación de estas condiciones por parte de Egipto, pasaron a la acción física, sin hacer uso de los medios pacíficos a su alcance para conseguir el objetivo primordial expresado en la comunicación, es decir, el mantenimiento del paso pacífico por el canal, establecido en la Convención de Constantinopla de 1888. En efecto, más tarde, cuando el jefe de la oposición pidió a Sir Anthony Eden que prometiera llevar el asunto al Consejo de Seguridad o al menos que la cuestión se discutiría en la Cámara antes de que Inglaterra tomara más iniciativas, el primer ministro respondió que el factor tiempo era demasiado importante para permitir tal retraso⁵.

b) *Análisis de la actitud base de la decisión.*

El 23 de noviembre de 1956, el delegado británico Selwyn Lloyd, declaraba en la Asamblea General que⁶ durante los últimos años las Naciones Unidas habían fracasado completamente en Oriente Medio, tanto en el intento

⁴ MACADAM (ed.), *op. cit.*, supra nota 3, pág. 459. Ver comunicación a Israel en *Ibid.*

⁵ *Id.*, pág. 50.

⁶ Speech by the Rt. Hon. Selwyn Lloyd, Secretary of State for Foreign Affairs, on november 23, 1956, in the General Assembly on the Middle East, Annex VII "CMD" número 189, pág. 84 (1957).

de mantener la paz como en el de conseguir el cumplimiento de sus resoluciones o en la preparación del camino para la solución final, y que este hecho era la causa principal de los acontecimientos de los días 29 y 30 de octubre.

Parece desprenderse de ésta y de otras declaraciones que el argumento de Gran Bretaña para justificar su actuación unilateral se basó en la falta de efectividad del mecanismo internacional. Así, a lo largo de sus *Memorias* Eden se refiere continuamente a este problema⁷. En uno de los pasajes hace las siguientes puntualizaciones:

- Cualquier método de conciliación estaba en el ánimo de Gran Bretaña.
- Sin embargo, el Consejo de Seguridad no les ofrecía garantías.
 - 1.º A causa de la falta de cumplimiento por parte de Egipto de las resoluciones relativas al paso por el canal.
 - 2.º A causa del veto ruso, que, pensaban, se usaría en favor de Nasser.

Unas páginas más adelante Eden matiza la posición adoptada respecto al Consejo de Seguridad afirmando que sabían que, a pesar de todo, tendrían que someterle el asunto, lo cual no implicaría el abandono del uso de la fuerza si era necesaria; actitud ésta que el propio Eden reconoce como suya y compartida por el gobierno francés a lo largo del conflicto.

El análisis hasta aquí político de la autoridad de las Naciones Unidas adquiere tonos jurídicos cuando Eden se refiere a la Conferencia de Londres.

Hace entonces las siguientes reflexiones:

- El artículo 33 de la Carta no requiere que toda controversia internacional sea llevada al Consejo o a la Asamblea, sino tan sólo que sea resuelta por medios pacíficos.
- Uno de los medios podía ser el recurso a una agencia regional, cuya creación era el propósito de la Conferencia de Londres.

Estas afirmaciones pueden considerarse exponente del recurso a un instrumento primordialmente jurídico con una doble finalidad:

- Evitar, mediante el establecimiento de una agencia internacional, el debate en las Naciones Unidas.
- Abrir la posibilidad de una acción directa para caso de necesidad.

Todo ello por temor a no conseguir el apoyo del Consejo de Seguridad.

⁷ EDEN, *The Memoirs of, Full Circle*, págs. 475, 478, 479, 513 y 517 (1960).

Mas tarde, cuando el Reino Unido tomó en consideración llevar el asunto a las Naciones Unidas, Dulles señaló los obstáculos que podían surgir en el intento de conseguir una actitud favorable del Consejo. La advertencia de Dulles se refería a los aspectos jurídicos. Se preguntaba si el problema era, en la terminología de la Carta, «controversia» o «situación». En el primer caso el voto sería adverso, y en el segundo, no se conseguiría una resolución efectiva, si se seguía el procedimiento sugerido por franceses y británicos.

A pesar de ello, se decidió más tarde llevar el asunto a las Naciones Unidas, usando así de un instrumento jurídico en un intento de legitimar su reivindicación y posible acción. Fue después de la fallida misión de Menzies cuando los gobiernos mencionados decidieron presentar la cuestión a dicho órgano. El objetivo entonces buscado era doble:

- El general de legitimar su postura.
- El concreto de intentar un arreglo pacífico, si era posible conseguirlo dentro de las líneas marcadas en la Conferencia de Londres.

c) *Cambio de actitud.*

El cambio que se empezó a operar en la actitud anglo-francesa se evidencia por el abandono del uso de la fuerza y la aceptación de un medio pacífico de solución, la referencia del asunto a las Naciones Unidas. Cambio precipitado por la aprobación de la Resolución de 2 de noviembre, cuyo proyecto había sido presentado por Estados Unidos, que iba a producir un efecto restrictivo en las partes. La Resolución constaba de los siguientes elementos ⁸.

1. Reconocimiento de tres hechos.
 - Violación del armisticio por parte de Israel.
 - Intervención anglo-francesa en Egipto.
 - Interrupción del tráfico por el Canal.
2. Tres peticiones.
 - Alto el fuego.
 - Vuelta a las líneas del armisticio.
 - Reapertura del canal.
3. Una recomendación: Abstención por parte de los demás miembros de las Naciones Unidas, de intervenir directa o indirectamente en el asunto.

⁸ U. N. General Assembly Resolution 997 (ES-I), en "CMD", núm. 189; págs. 76 y 77 (1957).

La Resolución fue casi unánimemente aprobada, por lo que su fuerza moral había de ser mayor. Además, Resoluciones posteriores también de la Asamblea General⁹, aprobadas todas ellas por 57 votos a favor, ninguno en contra y 19 abstenciones, vinieron a corroborar el estado general de opinión que apoyaba el cese de hostilidades. La reacción anglo-francesa no se hizo esperar. En efecto, se pueden observar las consecuencias del constreñimiento operado por la opinión pública en la nota anglo-francesa al Secretario General, de 3 de diciembre, sobre la retirada de tropas de Egipto¹⁰. En ella se tomaba nota de los hechos: la presencia de las fuerzas de las Naciones Unidas, el compromiso del organismo de asegurar el paso libre por el canal una vez expedito, y la labor a realizar por el Secretario General para promover negociaciones sobre el régimen futuro del canal. Además, confirmaban la decisión de continuar la retirada de tropas e informaban de las instrucciones dadas al Comandante Aliado, General Keightley, para llevarla a cabo. Finalmente pedía trato humanitario para sus nacionales sobre la base de reciprocidad.

En definitiva, aceptaban las Resoluciones en lo fundamental, reservándose el *modus operandi* en lo más elemental y técnicamente necesario. La decisión de recurrir al uso de la fuerza, comunicada el 30 de octubre, quedaba contrarrestada por la de retirarse, fruto de un cambio de actitud, cambio cuya causa ha de buscarse, como se ha apuntado más arriba, en la presión ejercida por la opinión pública internacional.

Esta nueva actitud había sido anunciada diez días antes del envío de la nota comentada. En efecto, Selwyn Lloyd explicaba el 23 de noviembre ante la Asamblea General que: «Los gobiernos británico y francés, decidieron intervenir para impedir la extensión de las hostilidades, para poner fin a la generalización de la conflagración»¹¹ y unos párrafos más adelante añadía: «Nuestra postura respecto al tema de la retirada es: tendrá lugar lo antes posible, en cuanto las tropas de las Naciones Unidas sean capaces y

⁹ La 998 (ES-I) sobre el establecimiento de una fuerza internacional de urgencia de las Naciones Unidas, y la 1.000 (ES-I) sobre el mismo tema.

¹⁰ U. N. Doc. A/3.415 (1956).

¹¹ Speech by the Rt. Hon. Selwyn Lloyd, Secretary of State for Foreign Affairs, on november 23, 1956, in the General Assembly, on the Middle East, *op. cit.*, supra nota 6, página 84 (traducción no oficial).

competentes para cumplir su cometido»¹²; lo que, en definitiva, venía a justificar dicho cambio, ya que la actitud anterior se basaba precisamente en la creencia en la falta de efectividad de las Naciones Unidas. Si se probaba dicha efectividad, la actitud originaria perdía su razón de ser. Pero de hecho, la primera parte de las declaraciones de Selwyn Lloyd no concuerda con afirmaciones como las contenidas en las Memorias de Eden.

Puede pensarse que lo que se intentaba no era impedir la escalada de las hostilidades, sino más bien evitar las consecuencias de la nacionalización. De ello resultaría confirmado que no eran esas nuevas circunstancias las que produjeron el cambio de actitud, sino el peso de la opinión pública, ya que en definitiva el costo en términos de pérdida de prestigio era más alto que las posibilidades de triunfo en la nueva situación. La posición anglo-británica se hace más jurídica bajo la fuerza de la necesidad.

d) *Los dos extremos de la controversia*

La atención primordial se centró en los actos bélicos y no en los derechos que asistían a los contendientes. Es necesario, sin embargo, distinguir entre unos y otros, y las argumentaciones que entonces se hicieron los separan claramente.

La carta de Edén a Bulganin de 16 de septiembre¹³, se refiere a las medidas precautorias tomadas por los aliados, y en ella se hace referencia sustancial a artículos de la Carta de las Naciones Unidas. Se lee, por ejemplo: «Han seguido el camino ofrecido por el artículo 33..., con el fin de buscar primero una solución por negociación, investigación, mediación, conciliación». La carta prosigue refiriéndose al establecimiento de «... una Asociación de Usuarios del canal para que puedan ejercer sus derechos de acuerdo con la Convención de 1888...»¹⁴, y argumenta sobre este punto, es decir, sobre los derechos en juego, de la siguiente manera:

El establecimiento de la Asociación sería una medida provisional hasta la fundación de un sistema permanente aceptable para todas las partes interesadas, incluso Egipto. Entre tanto «el gobierno de Su Majestad y el go-

¹² *Id.*, pág. 86.

¹³ Correspondance exchanged between Mr. Bulganin and Sir Anthony Eden, september and october 1956, "CMD" núm. 182, págs. 5 y 6 (1957) (traducción no oficial)

¹⁴ *Id.*, 6.

bierno francés han informado al Presidente del Consejo de Seguridad de la situación que se ha producido, lo que se llevó a cabo de acuerdo con el artículo 35 de la Carta que permite someter cualquier cuestión rápidamente al Consejo de Seguridad»¹⁵.

Se intentaba la aplicación de un arreglo jurídico como medio de solución y como fin en sí mismo, mientras que una norma existente, el artículo 35, servía para intentar legitimar una acción dudosa, la llevada a cabo por Francia y el Reino Unido.

Unas líneas más adelante, en la misma carta, Eden decía: «Debo recordarle que en 1946, el gobierno soviético prestó su apoyo al control internacional del canal. Esto es, lo que buscamos y está, desde luego, en consonancia con la soberanía de Egipto y con la Carta de las Naciones Unidas»¹⁶. Como puede observarse, se intentaba apoyar también la idea propugnada, es decir, el control internacional del canal, en una declaración del gobierno soviético hecha diez años antes, así como en la opinión de que ni la soberanía de Egipto ni la Carta se verían afectadas.

En esta línea, el discurso del Primer Ministro australiano Menzies, en la Cámara de Representantes supone un análisis de las implicaciones jurídicas del acto de nacionalización. Se puede resumir en los siguientes puntos¹⁷:

- La Compañía Universal se fundaba en una concesión internacional.
- La repudiación del contrato de concesión, doce años antes de su expiración, era un acto contrario al derecho internacional, que podía servir como precedente para otros actos igualmente ilegales.
- La pérdida de prestigio de Nasser a causa de estos actos imposibilitaba la inversión de capital extranjero necesario para financiar la compañía, lo que la politizaría a la larga.

Los temas principales tratados por Menzies, son la ilegalidad de la expropiación y la preocupación por la preservación del sistema de derecho internacional, puesto en peligro por un acto que podía servir como precedente.

Un corolario de la argumentación de Menzies es la declaración de Sir Anthony Eden¹⁸ de que el acto arbitrario contrario a los compromisos solem-

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Statement by the Prime Minister, the Rt. Hon. R. G. Menzies CH. QL. MP. In the House of Representatives, september 25, 1956, *Suez Canal*, págs. 4 y 5.

¹⁸ *Id.*, pág. 8.

nes de Egipto sin consulta o aviso previo revelaba la naturaleza del régimen egipcio y añadía Eden: «...Creo que la actitud del gobierno de Egipto de obligar a los empleados de la compañía del canal a permanecer en sus puestos bajo amenaza de prisión, es ciertamente, por lo menos, una violación de derechos humanos».

En su telegrama a Eisenhower de 27 de julio¹⁹, Eden no había tratado puntos específicos como la nacionalización o el precio ofrecido por la expropiación, sino que proponía que se analizaran los problemas de carácter más general. ¿Significaba esta actitud un propósito de acogerse al derecho internacional más amplio?

Cabe responder afirmativamente a juzgar por la siguiente declaración de Eden en los Comunes: «...La libertad y seguridad de tránsito por el canal sólo pueden ser efectivamente garantizadas por un ente internacional. Es esto en lo que tenemos que insistir»²⁰.

Esta era, en definitiva, la línea jurídica sobre la que operaban los gobiernos francés y británico con vistas a legitimar sus posiciones respecto a los derechos en juego. Sin embargo, en cuanto al uso de la fuerza la trayectoria seguida era distinta.

Así Sir Pierson Dixon subrayó en la Asamblea General el 1 de noviembre²¹ que la necesidad de defender sus derechos era lo que había dado lugar al uso de la fuerza, que para ellos era acción de policía, según la propia Carta de las Naciones Unidas.

Basaba, pues, sus argumentos en la existencia de un mecanismo internacional que permitía dichos actos. Estos además se justificaban por la actitud egipcia de desafiar a las Naciones Unidas no permitiendo el paso por el canal de buques israelíes.

Las líneas argumentativas, son pues: esencialmente positiva en el caso del control internacional del canal propuesto, y negativa o defensiva en el del uso de la fuerza. Ambas jurídicas, pero una en defensa de un derecho y la otra en justificación de un acto condenable.

¹⁹ EDEN, *Op. cit.*, supra nota 7, págs. 476 y 477.

²⁰ *Id.*, pág. 490 (traducción no oficial).

²¹ Report on the procedure of the 11 th. Session of the General Assembly of the United Nations. Held at New York, november12-December 23, 1956 and january 2-march 8, 1957. Emergency Session on the Middle East, november 1, 1956 (4 días después del ataque israelí), Annex II, "CMD", núm. 189, pág. 73 (1957).

De similar naturaleza es el contenido del telegrama de Eden a Washington de 30 de octubre en el que hace las consideraciones siguientes ²²:

- A pesar de la actitud agresiva de Egipto, los aliados siguieron el cauce de las Naciones Unidas, defendiendo sus intereses al mismo tiempo.
- La libre navegación por el canal es vital, y, por tanto, hay que defenderla por medios más efectivos que el que ofrecería el Consejo de Seguridad.

Estas consideraciones son parte del intento de mantener durante toda la crisis que el obstáculo que comportaba el referir la cuestión a la organización a fin de proteger los derechos anglo-franceses frente a la actitud egipcia era la falta de efectividad de tal procedimiento. En cuanto a los derechos defendidos durante la crisis y a los argumentos presentados cabe afirmar que van de conceptos generales de derecho internacional a puntos concretos de normativa jurídica que pueden servir para preservar derechos específicos tales como la libertad de paso pacífica.

Finalmente, la opinión francesa quedó expresada en la carta de Mollet a Bulganin de 10 de octubre ²³. Se puede resumir dicha opinión en los siguientes puntos.

- La importancia del canal para sus usuarios obliga al establecimiento de un control internacional para su operación.
- El no hacerlo equivaldría a desatender los imperativos de derecho internacional inherentes al paso por el canal como parte del más amplio derecho a la comunicación internacional.
- La solución debe buscarse tanto dentro de los principios de la justicia y del derecho internacional como dentro de la Carta de las Naciones Unidas, específicamente, que consagra el principio de la evitación del uso de la fuerza en las controversias internacionales.

Como puede observarse la línea seguida por Mollet es idéntica a las opiniones y argumentaciones hasta aquí presentadas.

Referencia especial a opiniones británicas no oficiales contemporáneas a la crisis.

Con la finalidad de recoger el punto de vista no oficial sobre el conflicto estudiado se citan a continuación opiniones particulares expresadas durante los días de la crisis, especialmente en la Prensa.

²² EDEN, *Op. cit.*, supra nota 7, págs. 586 y 587.

²³ "The Soviet Union on the Middle East", 8 *Soviet News*, págs. 42-44 (1957).

Cabe dividir estas opiniones en cuatro grupos coincidentes dos a dos: opiniones a favor de Gran Bretaña y Francia y en consecuencia contrarias al posible papel de las Naciones Unidas en el conflicto, y opiniones a favor de Egipto y en consecuencia a favor también de la labor de dicho Organismo.

a) *Opiniones favorables a Gran Bretaña y Francia.*

Hawkins en una carta a *Eastern Daily Press* escribía: «Nasser ha comenzado bien, desatendiendo sus compromisos internacionales, apoderándose de propiedades particulares, encerrando a hombres de negocios británicos bajo acusaciones de espionaje y enviando asesinos y saboteadores constantemente contra sus vecinos»²⁴. Sir Winston Churchill en una carta al Presidente del partido conservador en su distrito electoral de Woodford, Essex, decía «Intentamos devolver la paz y el orden al Oriente Medio y estoy convencido de que conseguiremos nuestro propósito»²⁵.

Un editorial de *The Times*²⁶ afirmaba que cuando la Cámara de los Comunes se ocupara de la cuestión de Suez tenía necesariamente que considerar que si a Nasser se le permitía consumir su «golpe» todos los intereses británicos y de otros países occidentales en Oriente Medio se desmoronarían. Continuaba diciendo que muchos eran los actos de los que había sido víctima el mundo moderno, amparándose en la soberanía, pero que de hecho la nacionalización del canal era punto importante en ese elenco de actos.

Añadía que la discusión sobre la legalidad de la nacionalización no tenía razón de ser puesto que lo importante era la libertad de paso por el canal en tiempo tanto de guerra como de paz, libertad que no podía asegurarse más que con un control del canal en el que se pudiera confiar. Concluía afirmando que los campos y pozos petrolíferos del Oriente Medio eran uno de los cimientos principales de la industria y de la seguridad británica y de Europa Occidental y la nacionalización, así como los discursos de Nasser que la acompañaron, daban prueba definitiva de su actitud tanto inamistosa como indigna de confianza.

²⁴ 6-11-1956.

²⁵ En Conservative and Unionist Central Office, *Action in Egypt*, pág. 14 (1956 ó 1957).

²⁶ 11-8-1956, *En EDEN, Op. cit.*, supra nota 7, pág. 492.

b) *Opiniones desfavorables hacia la autoridad de las Naciones Unidas.*

Perry en *The Times* ²⁷ se preguntaba si, en caso de que la alianza anglo-francesa no hubiera tomado la decisión inmediatamente, no era probable que las Naciones Unidas estuvieran todavía discutiendo sobre la conveniencia de la intervención militar.

Dunlop en *Birmingham Post* ²⁸ escribía que la Asociación insistía en que la fuerza no debería usarse excepto con autorización de las Naciones Unidas o en legítima defensa, y esta fórmula no tenía significado práctico. Continuaba diciendo que argumentar sobre la base de conceptos jurídicos internos temas de derecho internacional era una falacia ya que no existe internacionalmente una paz imponible y en el mismo sentido el derecho interno no requiere que, en ausencia de policía, un ciudadano deba sufrir ataque sin ofrecer resistencia. Concluía diciendo que creía que si el primer ministro recibía el apoyo del pueblo en la campaña de Suez se consideraría que había salvado la tenue llama de las Naciones Unidas y de sus ideales.

Willink en *The Times* del día siguiente ²⁹ manifestaba que los últimos treinta y cinco años había dado muchas pruebas de que organizaciones como la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas, no estaban todavía suficientemente desarrolladas como para ser capaces de manejar situaciones explosivas con la fuerza adecuada o la rapidez necesaria.

Murray en una carta publicada en *Time and Tide* ³⁰, expresaba el punto de vista de que la confusión de la opinión pública sobre la situación en el Oriente Medio se debía a dos causas principales: primero que se trataba de una cuestión de derecho internacional estrictamente y el sistema actual era incompleto. Las Naciones Unidas, no tenían fuerza para aplicarla, según se desprende de la propia Carta en sus artículos 43 a 48, y Egipto e Israel habían estado actuando en contra de las normas establecidas durante nueve años sin que se impidieran sus actos. Concluía el autor citado que el paso siguiente era la creación de una fuerza de policía de las Naciones Unidas.

²⁷ 5-11-1956.

²⁸ 5-11-1956.

²⁹ 6-11-1956.

³⁰ 10-11-1956.

c) *Opiniones favorables a Egipto.*

Un editorial de *Manchester Guardian* ³¹, explicaba que el gobierno era cauto al estar preparado militarmente para intervenir en Suez, ya que si Nasser cerraba el canal las tropas británicas tendrían que ocuparlo. Subrayaba, sin embargo, que solamente en el caso de que se cerrara deberían intervenir y consideraba que hasta entonces no había razón para recurrir al uso de la fuerza. En efecto, según el periódico, Nasser no había actuado en contra de la Convención de 1888 ni tampoco en contra de sus más recientes compromisos.

En el primer caso el periódico reconocía que la Convención se refería solamente al paso pacífico de la navegación internacional pero no dictaminaba sobre la propiedad del canal, situación que quedaba inalterada incluso después de los Tratados de 1936 y 1954. El periódico continuaba diciendo que era difícil acusar a Nasser de actuar contrario a derecho y que si el gobierno británico tenía razones para decirlo debería exponerlas claramente.

Explicaba que Nasser había llevado a cabo actos que podrían considerarse comercialmente perjudiciales para occidente e incluso tal vez formaban parte de un plan para crear un nuevo imperio árabe basado en el Nilo, pero no era razón suficiente ésta para recurrir a la fuerza a menos, repetía el periódico, que cerrara el canal o se apoderara de las bases británicas de mantenimiento o atacara a sus vecinos.

Afirmaba que la opinión de *The Times* ³² del día anterior, de que era mejor tener un pie en la puerta primero, era una manera cortés de decir que las tropas deberían de estar en Suez en ese momento y que discutir los problemas jurídicos no era importante; continuaba tachando el método sugerido por *The Times* de contrario e inconsistente con la postura británica de defensor del derecho y la moral internacional, al mismo tiempo que consideraba que destruiría las Naciones Unidas, dejando a Gran Bretaña en una difícil situación ante los ojos de tres quintas partes de la humanidad.

La primera consecuencia, argumentaba el periódico, sería que se acusara a Gran Bretaña de agresor, lo que, no estaría lejos de la realidad, ya que ese país había prometido solucionar sus reivindicaciones por medios pacíficos

³¹ "Manchester Guardian", *The record on Suez*, págs. 20 y 21 (1956); el editorial es de 12 de agosto.

³² Ver supra nota 26.

y en consecuencia faltaría a su palabra. En definitiva, añadía el periódico, las simpatías de todo Asia, se inclinarían en favor de Nasser y el estado de la opinión americana no podría predecirse.

El mismo periódico había señalado dos días antes³³ que la falta de consideración del primer ministro por las Naciones Unidas era deplorable, ya que solamente había hecho mención indirecta de dicha organización en la Cámara de los Comunes pero no durante la emisión radiofónica. Además, el Gobierno no había dado indicios de intentar actuar por medio de dicho Organismo incluso en el caso del fracaso de la Conferencia de Londres; tampoco había hecho nada por borrar la impresión reinante de que para imponer una solución en Egipto recurriría a la fuerza armada si era necesario.

Continuaba lamentándose de que lo peor de la crisis era que quedaba destruido el principio de que la paz y la prosperidad futura se basaban en el fortalecimiento de la moralidad internacional y Gran Bretaña iba a ser el autor de tal destrucción.

d) *Opiniones favorables a la labor de las Naciones Unidas.*

El 31 de agosto el *Manchester Guardian*³⁴ hacía una evaluación del significado de las Naciones Unidas en la crisis, afirmando que, a pesar de que para algunos el riesgo de una guerra hacía olvidar la importancia de la Organización, ésta debería de ser el centro de la política exterior de Gran Bretaña. Se lamentaba de que el Gobierno no hubiera sometido la controversia a las Naciones Unidas y sobre todo de que no tuviera intención de hacerlo antes de recurrir a la fuerza, lo que consideraba una ruptura flagrante de sus compromisos.

Argumentaba que tal controversia debía ser una amenaza para la paz puesto que el gobierno pensaba emplear la fuerza y en consecuencia tenía que someterse indefectiblemente a las Naciones Unidas y si no lo hacían ellos otros lo harían, con la consecuencia de que cuando las operaciones militares comenzaran Gran Bretaña sería acusada de agresión.

El gobierno, según el periódico, no podía esperar que se atendieran sus razonamientos de que actuaba en legítima defensa y de que había intentado la solución pacífica en la Conferencia de Londres; además si el coronel Nasser

³³ "Manchester Guardian", *Op. cit.*, supra nota 31, págs. 21 y 22.

³⁴ *Id.*, 23.

hubiera cerrado el canal, tal argumento habría tenido un peso específico, pero si no y si el recurso al arbitraje no había sido agotado, la situación sería indefendible. En este caso, se podían esperar incluso sanciones contra Gran Bretaña en un momento en que el veto británico podría pasarse por alto, a lo que añadía el periódico que si las Naciones Unidas no hacían nada podrían desaparecer como lo hizo la Sociedad de Naciones.

El 8 de octubre ³⁵ sopesaba la actitud británica de llevar el asunto al Consejo de Seguridad afirmando que suponía un cambio, ya que no intentaba juzgar los actos egipcios como falta de acatamiento a la Convención de 1888, sino más bien como disrupción en el seno del sistema internacional equilibrado que tal Convención establecía. Además, Gran Bretaña pedía que la negociación se basara en la propuesta de Menzies que, a pesar de haber sido rechazada por Nasser, era justa y razonable. Tampoco intentaba condenar a Egipto en el Consejo, sino más bien sugerir una discusión tranquila a puerta cerrada. Todo lo cual suponía un cambio, pues no había ni ultimatum ni amenazas y la calma y el sentido común parecían prevalecer.

Se lamentaba, sin embargo, de que si la línea tomada entonces por Gran Bretaña lo hubiera sido al principio de la crisis se habría perjudicado menos su reputación, pero se alegraban de que las cosas hubieran cambiado, añadiendo que la nueva postura tal vez no satisficiera al ala derecha del Gobierno ni a los que pedían un escarmiento para Nasser, pero adquiriría peso entre los miembros no comprometidos de las Naciones Unidas, lo que en definitiva era mucho más importante.

En un folleto del partido laborista ³⁶, publicado el año de la crisis, se afirmaba que desde el momento en que Nasser nacionalizó la Compañía del canal el partido laborista había prevenido al Gobierno conservador sobre los peligros del uso de la fuerza en Egipto, lo que respondía perfectamente a la opinión de que Gran Bretaña debería de respetar el derecho y de que no era lógico permitir actos contrarios a las obligaciones derivadas de la Carta. Esta, en efecto, no permitía el uso de la fuerza más que en legítima defensa o dentro del esquema de la seguridad colectiva del artículo 51, o por medio de una fuerza de policía establecida y controlada por la propia Organización.

³⁵ *Id.*, 24.

³⁶ LABOUR PARTY, *The truth about Suez*, pág. 15 (1956).

IV

DECISIÓN DE ISRAEL DE INTERVENIR

a) *Contenido de la decisión.*

El 29 de octubre efectivos del ejército israelí cruzaron la frontera ocupando varios puestos militares egipcios situados en la Península del Sinaí. La decisión de Israel³⁷ respondía al contencioso con Egipto sobre:

1. Los obstáculos puestos a su navegación por el canal en contra de la Convención de Constantinopla de 1888, de las Resoluciones del Consejo de Seguridad y de las declaraciones del propio Egipto.

2. Los ataques armados árabes, desde el fin del mandato de Palestina el 14 de mayo de 1948, desoyendo las palabras del Consejo de Seguridad en favor de un alto el fuego.

3. Las restricciones puestas a la navegación comercial con origen o destino en Israel, a pesar de la Resolución del Consejo de Seguridad de 1 de septiembre de 1951.

La defensa esgrimida se basaba en una interpretación del Ordenamiento internacional y en la autoridad de las Resoluciones del Consejo de Seguridad. No se trataba, sin embargo, de justificar directamente las medidas de retorsión tomadas por Israel, sino más bien de ayudar a formar una opinión sobre la actitud de Egipto. El propósito perseguido puede haber sido arrojar sobre este país el peso del Ordenamiento en tanto en cuanto pretenda hacer caso omiso del imperativo del mismo.

b) *Reacciones ante la decisión.*

No obstante, la decisión de Israel de atacar territorio egipcio produjo reacción por parte de las Naciones Unidas. Esta reacción hizo que Israel tuviera que soportar el oneroso coste de perder en parte el apoyo de la Organización.

El secretario general, en efecto, envió una nota convocando la Primera Sesión Especial de Urgencia, de acuerdo con el mandato del Consejo de Seguridad de 31 de octubre en el que se calificaba la situación de grave³⁸. La Resolución había sido adoptada a propuesta de Yugoslavia que consideraba

³⁷ Israel Ministry of Foreign Affairs, *Egypt and the Suez Canal*, págs. 1 a 3 (1959).

³⁸ U. N. Doc. A/3.213 (1956).

los actos de Israel, Francia y Gran Bretaña contra Egipto como actos de agresión ³⁹.

Se puede afirmar que la actuación unilateral fue la causa de que el peso del mecanismo de la Organización se volviera en contra suya. La falta de acatamiento del principio de solución pacífica le granjeó el antagonismo de las Naciones Unidas. Israel en vez de buscar la actitud favorable del Consejo de Seguridad atacó a Egipto. Fueran cuales fueran sus razones el uso de la fuerza le supuso un alto costo moral quedando restringida en las operaciones defensivas que pudiera llevar a cabo al amparo del principio de seguridad colectiva, a causa de la aplicación inmediata de la Carta y la influencia de la opinión pública internacional.

En la sesión del Consejo de Seguridad del día anterior, 30 de octubre, se hizo pública la reacción de EE. UU. que manifestó que no tenía motivo ninguno para creer que Egipto hubiera tomado iniciativas que justificasen la movilización en Israel ⁴⁰.

El mismo día, el representante de Israel en el Consejo de Seguridad señor Eban ⁴¹ denunciaba las incursiones de fedayines, así como las decisiones tomadas en la Conferencia de Amman de jefes de Estado Mayor de Egipto, Siria y Jordania. Intentaba, así, justificar las que él llamaba «medidas de Seguridad» de 29 de octubre.

En la subsiguiente reunión Eban ⁴² explicaba la actitud israelí como ejercicio del derecho de legítima defensa y llamaba la atención sobre lo que consideraba una falta de consistencia de las Naciones Unidas al no adoptar resoluciones condenatorias contra Egipto. En definitiva, abogaba por la paz desde una postura de «víctima» y no de «autor de la agresión».

Puede afirmarse que los argumentos de Eban muestran un deseo de evitar la restricción impuesta a Israel en relación con el futuro desarrollo de sus operaciones militares. La denuncia al Consejo de Seguridad pudo ser la causa de la cuestionabilidad de la postura israelí, ya que la defensa llevada a cabo por Eban cabía presumirla tan basada en hechos demostrables y derecho

³⁹ U. N. Security Council, *Official Records* 751 st. Meeting, october 31, 1956, pág. 6.

⁴⁰ U. N. Security Council, *Official Records*, 748 th. Meeting, october 30, 1956, pág. 2.

⁴¹ U. N. Security Council, *Official Records*, 748 th. Meeting, october 30, 1956, páginas 11 y 12 (1956).

⁴² U. N. Security Council, *Official Records*, 749 th. Meeting october 30, 1956, páginas 8, 9 p 15 a 18 (1956).

interpretable como cualquier otra. Sin embargo, tal vez la actitud correcta sea considerar que las declaraciones de Eban fueron un intento de aportar pruebas de los actos de agresión llevados a cabo por Egipto, según la versión israelí, con vistas a legitimar las consecuencias del ataque o de la retorsión llevada a cabo.

c) *Cambio de actitud israelí.*

En la nota dirigida al secretario general aceptando la propuesta de alto el fuego, Israel estableció sus puntos de vista. Se pueden resumir así ⁴³:

1. El acuerdo de armisticio es inoperante por cuanto Egipto interpreta la situación como estado de guerra.
2. El medio de solución del conflicto es la negociación directa entre Egipto e Israel; también sería bien acogida la negociación con otros estados árabes.
3. Las Naciones Unidas deberían otorgar su autoridad al establecimiento de una paz totalmente negociada en el Oriente Medio.

Israel propugnaba en consecuencia una solución jurídica, tal vez porque, habiéndose resignado con la limitación que le imponían las Naciones Unidas, encontraba conveniente la utilización de conceptos jurídicos, como medio de comunicar con precisión los términos y las bases de su propuesta, pues no podía ya avanzar en la vía hasta entonces seguida, es decir, en el uso de la fuerza.

d) *Opinión israelí en relación con el paso libre por el canal.*

Parecidas consideraciones se pueden hacer con respecto a la argumentación contenida en unas consideraciones oficiales referentes al Golfo de Aqaba ⁴⁴, aunque aparecieran seis meses antes del ataque israelí a Egipto, es decir, en mayo de 1956. Probablemente intentaba todavía solucionar el conflicto sin recurrir a medidas antijurídicas. En el documento citado no se hace referencia, sin embargo, más que al *boicot* y al bloqueo sin que se mencione claramente que Egipto hiciera uso de la fuerza, aunque sí se afirma que utilizó medios propios de operaciones militares.

⁴³ U. N. Doc. A/3.279 (1956).

⁴⁴ Israel Ministry of Foreign Affairs, *Background paper on the Gulf or Aqaba*, página 1 (1956).

Unos meses más tarde, el 10 de agosto, es decir, entre la nacionalización del canal y el ataque israelí, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel afirmaba que Egipto no había hecho honor a sus obligaciones relativas a la libertad de paso por el canal y que la pasividad de las potencias marítimas amparaba a Nasser. Un arreglo que no incluya a Israel, decía, probará su propia falta de sentido incluso para otros países ⁴⁵.

V

DECISIÓN DE EGIPTO DE NACIONALIZAR

a) *Contenido de la decisión.*

El 26 de julio de 1956 un Decreto presidencial egipcio ordenaba la nacionalización de la Compañía Universal del canal de Suez en conformidad, se afirmaba, con el derecho egipcio ⁴⁶. Esta decisión y los continuos obstáculos puestos a la navegación israelí en el canal pueden considerarse los dos factores determinantes del desarrollo de la crisis de Suez de 1956.

b) *Análisis de la actitud base de la decisión.*

En su discurso de Alejandría de 26 de julio, Nasser hacía escasa referencia a los aspectos jurídicos de la nacionalización ⁴⁷. Tan sólo mencionaba el artículo 16 del acuerdo de 22 de febrero de 1866 que reconocía a la compañía la nacionalidad egipcia.

En la declaración final del discurso decía ⁴⁸: «Ahora mientras os hablo, compatriotas, hermanos vuestros, están haciéndose cargo de la administración y dirección de la Compañía del Canal, la compañía egipcia, no la extranjera. Están haciéndose cargo de ella y de sus servicios para dirigir la navegación por el Canal, este canal que es parte de Egipto y que le pertenece».

Más tarde, con motivo de haber rechazado la invitación a la Conferencia de Londres, Nasser abundó en la misma afirmación de que la Compañía era

⁴⁵ Israel, Ministry of Foreign Affairs, *op. cit.*, supra nota 37, págs. 1 y 2.

⁴⁶ Ver decreto en U. S. Department of State, *The Suez Canal problem, a documentary publication*, págs. 30 a 32 (1956).

⁴⁷ *Id.*, págs. 25 y 26.

⁴⁸ *Id.*, pág. 30.

egipcia de acuerdo con el derecho egipcio, el internacional y la Carta fundacional de la Compañía, todo lo cual venía, según él, a legitimar la nacionalización ⁴⁹.

Esta declaración se convirtió en la «Declaración del Gobierno egipcio» y fue a formar parte de una publicación del Departamento Egipcio de Información bajo el título: *Suez Canal Facts and Documents* ⁵⁰, en la que se leía que: «La Compañía era egipcia de acuerdo con los principios generales del derecho, y en concreto con los principios de derecho internacional público y privado y las normas del derecho orgánico de la Compañía, además porque era objeto de una concesión constituida por bienes públicos y porque su sede se encontraba en Egipto».

Parecida argumentación es la contenida en un documento publicado por la Embajada egipcia en Washington ⁵¹, que hace hincapié en la nacionalidad egipcia de la compañía y la legalidad de la nacionalización, aduciendo que el ejercicio de este derecho soberano había sido confirmado por el Tribunal Internacional de Justicia.

Añadía la publicación que dicho acto no afectaba a la neutralidad del canal, sino solamente a la propiedad de la compañía. Concluía afirmando que Egipto siempre había cumplido las obligaciones derivadas de la Convención de Constantinopla y del acuerdo anglo-egipcio.

Se puede afirmar que una vez llevada a cabo la nacionalización se intentaba por medio de este tipo de declaraciones señalar el significado de la misma a las partes interesadas y al mismo tiempo legitimar sus consecuencias, finalidad que encontraba en la referencia continua a derecho un medio apropiado.

Así la declaración del Gobierno de 12 de agosto del '56 ⁵² mencionaba la Convención de Constantinopla citando los artículos 13 y 14 como salvaguarda respectivamente de «los derechos soberanos del Gobierno egipcio» y de la

⁴⁹ *Id.*, pág. 48.

⁵⁰ Ver pág. 20 (sin fecha); la declaración la publicó también el Ministerio de Negocios Extranjeros Egipcio bajo el título: *White paper on the nationalization of the Suez Canal Maritime Company* (1956), y en francés con el título *Livre blanc sur la nationalization de la Compagnie Maritime du Canal de Suez S. A. E.* (1956).

⁵¹ Egyptian Embassy in Washington, *The Suez Canal, faits and figures*, págs. 12 a 14 (sin fecha).

⁵² Egyptian Information Department, *The Suez Canal, faits and documents*, pág. 20 (sin fecha); ver también supra nota 50.



independencia entre la Convención y la Compañía. En la carta de Nasser al primer ministro Menzies de 9 de septiembre⁵³ insiste el presidente en que Egipto mantendrá la libertad de paso y compensará en justicia a los accionistas de la Compañía, además denuncia inobservancia de la Carta de las Naciones Unidas, por parte de los que realizaban actos de intimidación y presión económica. Nasser concluye reafirmando su voluntad de negociar una solución pacífica. La carta tenía por objeto rechazar la «propuesta de los 18» sobre bases jurídicas, probablemente con la finalidad de dar mayor fuerza a la no aceptación de dicha propuesta. Al día siguiente Egipto declaraba que:

«Al afirmar su convicción de que se pueden encontrar soluciones y proponiendo negociarlas, el Gobierno de Egipto desea poner en claro que no busca ni territorio ni injerencia en la soberanía de nadie, ni discriminación; y poner de manifiesto que no ha emprendido acción alguna ni adoptado postura agresiva ni hecho intento de ruptura de sus obligaciones contractuales. Desea afirmar su determinación de continuar sus esfuerzos hacia un arreglo negociado dentro de la letra y el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas»⁵⁴.

La declaración insistía en que Egipto había cumplido los principios y normas de derecho internacional incorporados en la Carta. Egipto tenía una posición fuerte en la medida en que podía encontrar argumentos que la apoyaran puesto que tanto el derecho como las instituciones jurídicas podían contribuir a hacer perder eficacia a los argumentos de otras partes interesadas.

De hecho, Nasser rindió homenaje al derecho internacional en un discurso en que denunciaba la propuesta de creación de la Asociación de Usuarios del Canal, pronunciado el 15 de septiembre:

«Creemos en el derecho internacional, pero no sucumbiremos. Mostraremos al mundo cómo un país pequeño puede mantenerse erguido frente a grandes potencias que le amenazan con su poder armado»⁵⁵.

Se puede deducir de este párrafo que Nasser, si bien intentaba obrar de acuerdo a derecho en relación con el uso de medios pacíficos, no creía que

⁵³ U. S. Department of State, *Op. cit.*, supra nota 46, págs. 317 y 318.

⁵⁴ *Id.*, págs. 329 y 330 (traducción no oficial).

⁵⁵ *Id.*, pág. 349.

éstos fueran universalmente aceptados y, por tanto, pretendía no ser víctima de sus propias convicciones.

En cuanto al segundo tema de la controversia, es decir, los obstáculos puestos a la navegación israelí en concreto, Egipto afirmaba: «Finalmente, se ha acusado a Egipto de interferir en la libertad de tráfico por el canal al rehusar el paso de buques israelíes. Esto es una falsa acusación»⁵⁶.

En apoyo de esta afirmación aportaba los siguientes argumentos: «En primer lugar, todas las mercancías israelíes, no estratégicas, pueden pasar por el canal hacia sus destinos sin interferencia y el volumen de tales mercancías está en aumento. Solamente se impide el paso de los materiales estratégicos transportados a Israel y de los buques israelíes, porque 'debería recordarse que Israel está todavía técnicamente en guerra con Egipto'» y que el artículo 10 de la Convención de 1888 que se ocupa de la neutralidad del canal, ampara los actos en este sentido. El artículo 10 dice:

«Similarmente las normas de los artículos 4, 5, 7 y 8 no deben interferir en las medidas que Su Majestad el Sultán y Su Alteza el Kediye, en nombre de Su Majestad Imperial y dentro de los límites de los firmantes, puede encontrar necesarios para asegurar con sus propias fuerzas la defensa de Egipto y el mantenimiento del orden público»⁵⁷.

Con esta argumentación Egipto se sirvió de conceptos jurídicos para legitimar su actitud, y de hechos, conceptos tales como los que aparecen en ella fueron aducidos por autores egipcios en sus consideraciones de la situación unos años más tarde⁵⁸. La importancia, sin embargo, de los párrafos citados radica en que pueden demostrar que la decisión del gobierno egipcio fue también un resultado de consideraciones jurídicas hechas en el momento de la

⁵⁶ Egyptian Embassy in Washington, *Op. cit.*, supra nota 51, pág. 14 (traducción no oficial).

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ "E. g." El Khatib and Chobashy, *The Suez Canal, safe and free passage* (1960), en el que se lee: "Es interesante señalar que a pesar de que Israel acusara a Egipto de ejercer el derecho de bloqueo, negó la existencia de un estado de guerra. No se concibe el bloqueo sin estado de guerra. Similarmente, la negación de Israel del estado de guerra con Egipto no puede aceptarse, porque no habría armisticio sin hostilidades. Además, la agresión de Israel en el Sinaí en 1956 intensificó y afirmó la existencia del estado de guerra", pág. 31.

nacionalización. En consecuencia, la legalidad en ese sentido coadyuvó a apoyar la actitud del gobierno.

El 17 de septiembre Egipto enviaba una carta al Consejo de Seguridad⁵⁹ en la que se reafirmaba en su propósito de llegar a una solución negociada y denunciaba la actitud franco-británica como contraria a la paz y al derecho internacional. De esta manera Egipto acudía al mecanismo internacional para dar a conocer sus reivindicaciones. De hecho, la actividad llevada a cabo por las Naciones Unidas se convirtió en el medio de dirimir la controversia. Probablemente el gobierno egipcio decidió usar del mecanismo existente, en lugar de actuar unilateralmente, con la finalidad de ganar su apoyo basándose en argumentos jurídicos sostenibles.

c) *Reacción de la Liga Árabe.*

Egipto buscó también el favor de la Liga Árabe para legitimar sus reivindicaciones y darles el apoyo político y moral necesario. El Comité Político de la Liga adoptó una resolución el 19 de septiembre⁶⁰ en la que consideraba a la Asociación de Usuarios del Canal contraria a los principios de las Naciones Unidas y a los contenidos en las resoluciones de la Conferencia de Bandung y condenaba los métodos franco-británicos por crear un estado de ansiedad en los países árabes. Al mismo tiempo, apoyaba la petición de Egipto de que se estableciera un órgano para negociar la paz, dentro de la estructura de las Naciones Unidas.

Asimismo el Comité daba su apoyo a la carta dirigida por el Gobierno egipcio al Consejo de Seguridad el 17 de septiembre. Desde el punto de vista de su contenido, la carta es similar a los documentos egipcios hasta aquí citados. Se refieren todos ellos a los acontecimientos producidos por la nacionalización y pasan revista a las críticas egipcias en contra de diversas propuestas. La carta añade a los contenidos en documentos previos un párrafo interesante desde el punto de vista de los principios de derecho internacional en el citado⁶¹. En efecto, al afirmar que la Asociación de Usuarios es considerada por el Gobierno egipcio como incompatible con su dignidad y derechos

⁵⁹ Middle East Research Center, *British and French action in Egypt*, pág. 48 (1957).

⁶⁰ *Id.*, pág. 49.

⁶¹ *Id.*, pág. 47.

soberanos, además de ser una violación de la Carta de las Naciones Unidas y de la Convención de 1888, denuncia la propuesta como un intento de crear una organización con jurisdicción autootorgada dentro del territorio de un estado miembro de las Naciones Unidas sin su consentimiento.

Tal interferencia, continúa el párrafo, pondría en peligro la libertad de navegación sin redundar en interés de sus usuarios, al mismo tiempo que constituiría una amenaza a la paz y seguridad internacionales. En definitiva, concluye, la Convención de 1888 garantiza el paso por el canal, pero no priva a Egipto de su derecho a administrarlo.

El tono de estas declaraciones se debe a una terminología más legalista y añade conceptos tendentes a demostrar la lealtad egipcia a las Naciones Unidas. Como se ha visto aquí, en la argumentación egipcia se va produciendo con el paso del tiempo una profusión paulatina de términos jurídicos. En consecuencia, se puede afirmar que el derecho se convertía cada vez más en instrumento y menos en limitación, tal vez porque Egipto decidió que al otorgar más atención a conceptos jurídicos obtendría mayor favor de las Naciones Unidas.

d) *Egipto en las Naciones Unidas.*

En su discurso ante el Consejo de Seguridad Fawzy⁶² recordó el método propugnado por su país para la solución del conflicto, que consistiría en el establecimiento de una entidad dentro del seno de la cual se discutieran los problemas con la finalidad de impedir otras posibles situaciones críticas.

También se refirió a la soberanía egipcia sobre el territorio del canal y a la nacionalidad egipcia de la Compañía rechazando la idea de que la Convención de Constantinopla y la Compañía estaban íntimamente unidas. Más adelante se refirió a los actos franco-británicos contra Egipto como amenazas a la paz y reto a las Naciones Unidas. No obstante, el carácter jurídico de que participan también las afirmaciones de Fawzi, pueden considerarse los argumentos en ellas propuestos como un intento de contrarrestar el costo que produciría en principio el haber rechazado la invitación a la conferencia de Londres que intentaba una solución pacífica al problema.

⁶² *Id.*, págs. 52, 54, 56 y 57.

El 2 de noviembre la Asamblea General adoptó la resolución ya conocida.

Dos días más tarde el representante permanente de Egipto señor Loufti⁶³ dirigió al secretario general una carta por la que se transmitía la comunicación del Gobierno egipcio aceptando el alto el fuego en ella pedido a pesar de la agresión franco-británica de que había sido objeto. Se apuntaba que tal aceptación mostraba la sensibilidad del Gobierno egipcio ante la opinión pública mundial.

En la misma comunicación se denunciaba la continuación de los ataques franco-británicos a territorio egipcio, incluso después de la adopción de la resolución que confirmaba la del 2 de noviembre y de la promesa del Reino Unido de hacer honor a sus responsabilidades.

Unos días más tarde, el 8 de noviembre, el presidente Nasser desmentía algunos rumores en los siguientes términos:

«...Se dijo que Egipto se retiraría de las Naciones Unidas, pero os puedo decir que no nos retiraremos de esa organización mundial, ya que tenemos que usar medios tanto políticos como de otro tipo en nuestra lucha por la libertad»⁶⁴.

Quedaba así reconocido el valor de las Naciones Unidas como instrumento que afectaba o podía afectar los objetivos egipcios. Son lógicas, pues, las declaraciones de las dos personalidades egipcias ante las Naciones Unidas defendiendo la legalidad de la situación creada por Egipto, que son confirmadas incluso en la declaración egipcia de 24 de abril de 1957.

En dicha declaración⁶⁵ se insistía en el propósito de actuar conforme a la Convención de Constantinopla y la Carta de las Naciones Unidas.

— *Referencia especial a la actitud soviética.*

En esta línea de argumentación se sitúa la actitud soviética en apoyo de la postura egipcia, ya que la lógica jurídica usada por la U. R. S. S. durante la crisis es comparable a la usada por Egipto.

⁶³ U. N. Doc. A/3.288 (1956).

⁶⁴ Middle East Research Center, *op. cit.*, supra nota 59, págs. 109 y 110.

⁶⁵ "Declaration by the Government of Egypt on the Suez Canal and the arrangements for its operation, april 24, 1957", en Lauterpacht, *The Suez Canal Settlement*, página 35 (1960).

Así, en unas declaraciones del Gobierno soviético de 9 de agosto del 56⁶⁶, se afirmaba la nacionalidad egipcia de la Compañía del Canal de Suez y, por tanto, la legalidad de la nacionalización. Al mismo tiempo condenaba los actos franco-británicos como contrarios a los principios de las Naciones Unidas.

También en la Conferencia de Londres de 16 a 23 de agosto del mismo año, Shepilov abundó en estos términos anunciándolos como expresión de la «inalterable política soviética» al respecto. El 21 de agosto habló de lo que él creía principios más importantes para solucionar el problema de Suez⁶⁷. Afirmaba entonces que tal solución había de fundarse exclusivamente en medios pacíficos, en estricta conformidad con los requisitos de la Carta de las Naciones Unidas. Tendría dicha solución que tomar en consideración los derechos soberanos inalienables de Egipto sobre el canal así como la importancia de dicha vía de comunicación para el comercio internacional.

Concluía Shepilov con la siguiente afirmación: «La libertad de navegación para todos debe de ser garantizada por un nuevo acuerdo basado en los principios de la Convención de 1888 y en conformidad con las nuevas circunstancias y espíritu de los tiempos».

El 16 de septiembre el Gobierno soviético publicó una declaración sobre la necesidad de una solución pacífica al problema de Suez⁶⁸, en ella denunciaba las actividades franco-británicas como contrarias a la Carta.

Se afirmaba que los Gobiernos de Francia y Gran Bretaña se habían hecho reos de la condena de las Naciones Unidas y que su responsabilidad en el mantenimiento de la paz no era consecuentemente ejercida. Concluía afirmando que la intención franco-británica era apoderarse del canal, lo que, en definitiva, no era sino un acto de agresión contra Egipto.

En la carta de Bulganin a Eden de 11 de septiembre⁶⁹, el estadista soviético, pone de manifiesto que la solución al problema había de buscarse dentro de la legalidad y no mediante el uso de la fuerza. En la de 23 de octubre⁷⁰ Bulganin contestaba a la respuesta de Eden del día 6, recordando la resolución del Consejo de Seguridad ya conocida, y haciendo hincapié en la presencia del

⁶⁶ "Suez, the Soviet view", 21 *Soviet News*, págs. 3, 4 y 6 (1956):

⁶⁷ *Id.*, págs. 39 a 41.

⁶⁸ *Id.*, págs. 65 y 66.

⁶⁹ Correspondance exchanged between Mr. Bulganin and Sir Anthony Eden during september and october 1956, "CMD", núm. 182, págs. 3 y 5 (1956).

⁷⁰ "The Soviet Union on the Middle East", 8 *Soviet News*, págs. 37 y 38 (1957):

Reino Unido en los debates a ella conducentes. En dicha resolución se había llegado a un acuerdo en relación con la solución del problema de Suez. Se felicitaba al mismo tiempo de los frutos conseguidos y aseguraba que el Gobierno soviético continuaría haciendo todo lo que fuera posible para facilitar la consecución del acuerdo deseado, sobre la base de una cooperación entre las partes.

Asimismo, en la carta de Bulganin a Mollet de 11 de septiembre ⁷¹, es decir, de la misma fecha que la primera de las dirigidas a Eden, decía que el recurso a medios no pacíficos era expresamente condenado por las Naciones Unidas y que toda iniciativa internacional tenía necesariamente que tomarse por decisión del Consejo de Seguridad. Acusaba a continuación a Francia y a Gran Bretaña de estar llevando a cabo actos que tendían al uso unilateral de la fuerza bajo el pretexto de una posible necesidad de defensa de sus súbditos, que, en definitiva, apuntaba Bulganin, «no son objeto de amenaza alguna».

Concluía haciendo referencia a lo irreconciliable de la pertenencia a las Naciones Unidas con la actitud franco-británica, especialmente tratándose de fundadores de la organización.

VI

DECISIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE DENUNCIAR LOS HECHOS

a) *Contenido de la decisión.*

El 2 de noviembre la Asamblea General adoptó el proyecto de resolución que la Delegación de Estados Unidos le había sometido. Invitaba dicho proyecto a un alto el fuego inmediato y a una retirada de todas las fuerzas más allá de las líneas de armisticio.

El proyecto era la expresión pública de la opinión que a los Estados Unidos merecía la crisis de Suez, es decir, su denuncia de los actos llevados a cabo por Israel, Francia y Gran Bretaña.

Así, el secretario de Estado señor Dulles, hizo la presentación el 2 de noviembre ante la Asamblea General ⁷² refiriéndose a:

1. Los actos bélicos y el ultimátum franco-británico a Egipto así como los ataques israelíes desoyendo la resolución del Consejo de Seguridad.

⁷¹ *Id.*, pág. 40.

⁷² "United Nations consideration of developments in the Middle East", 35 Department of State Bulletin núm. 907, págs. 751 a 753 (1956).

2. La nacionalización de la Compañía del Canal calificada de brusca, pero no lo suficiente como para responder con el uso de la fuerza...
3. La importancia para la paz mundial del mantenimiento de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Las palabras de Dulles, tendían, sin duda, a hacer una evaluación de los actos llevados a cabo durante los días del conflicto para, de esa manera, apoyar su decisión de no implicación en argumentos jurídicos. Al ser adoptada la resolución quedó reforzada su postura, ya que, el mecanismo internacional sirvió de cuadro para ejercer una influencia, cuyo resultado fue el cumplimiento de sus deseos.

Además, una de las preocupaciones principales de Dulles parece ser la preservación del sistema internacional y en este sentido los mismos argumentos jurídicos sirvieron de instrumento, ya que fue en ellos en los que se apoyó para mantener la actitud que, en definitiva, venía a reforzar la aplicación de la Carta.

b) *Análisis de la actitud base de la decisión.*

Los argumentos de Dulles continuaron en esta línea de pensamiento cuando pasó a considerar ese mismo día las negociaciones llevadas a cabo sobre el canal de Suez⁷³. Se refirió entonces:

1. A la Asociación de Usuarios y a la aceptación de los seis principios allí establecidos tanto por Francia y el Reino Unido como por Egipto, que encontraron dificultades de aplicación a causa del veto de la Unión Soviética.
2. A la falta de cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad incluso la de 1951 relativa al paso legítimo por el canal de los buques israelíes.
3. Al uso de la fuerza que ponía en peligro la Carta y la Organización a pesar de que tal uso pudiera haber sido hasta cierto punto provocado.

Parece como si la preocupación principal de Dulles radicara en el mantenimiento de los principios de la Carta aunque entreviendo la posible justificación de los actos llevados a cabo contra Egipto. Pero para analizar esta cuestión es conveniente pasar revista primero a la opinión que el problema del

⁷³ *Id.*, pág. 753.

canal como vía de comunicación internacional merecía a Estados Unidos, antes de presentar más opiniones sobre la cuestión de la crisis en sí misma.

En este sentido el secretario de Estado hizo varias declaraciones en la Conferencia de Londres, el día 16 de agosto⁷⁴, en las que mantenía la santidad del Tratado de 1888, así como del Convenio de 1866 por ser instrumentos que venían a regular una necesidad internacional: el paso de todos los navíos interesados por el canal.

En esta misma declaración se lamentaba de que la dirección del canal, que había conducido a un movimiento siempre en aumento del comercio internacional, hubiera sido asumida mediante acto unilateral por el Gobierno egipcio. Advertía a Nasser de que el canal no era lugar para buscar medios de conseguir triunfos nacionales y promover ambiciones también nacionales.

Afirmaba que las promesas del presidente, como consecuencia de la reacción de la opinión pública en contra de la nacionalización no pasarían de ser meras promesas, ya que las dos convenciones mencionadas habían sido gravemente incumplidas a pesar de constituir en realidad contratos internacionales en los que muchos países basaban su confianza.

Estados Unidos, pues, ponía en tela de juicio la legalidad del acto de nacionalización por considerarlo, entre otros, contrario a los principios establecidos. Similar reacción tuvo Estados Unidos ante el ataque anglo-francés a Egipto por creer que tal ataque no constituía un acto de legítima defensa, sino más bien un caso incuestionable de agresión. Como afirmó Dulles en ese momento: «...estas provocaciones, por serias que sean, no pueden justificar el recurso a la fuerza...»⁷⁵.

c) *Plan de Dulles.*

Consecuente con la opinión expresada hasta aquí, el secretario de Estado propuso un plan de acción que deberían poner en práctica los países interesados reunidos en la Conferencia de Londres, plan que contenía los siguientes extremos⁷⁶:

1. Operación del canal según la Convención de 1888.

⁷⁴ "London Conference on the Suez Canal" 35 *Department of State Bulletin*, núm. 896, pág. 338 (1956).

⁷⁵ *Op. cit.*, supra nota 72, pág. 751.

⁷⁶ *Ibid.*

2. Ausencia de política nacional en la misma.
3. Reconocimiento y satisfacción de todos los intereses legítimos y derechos de Egipto sobre el canal y su operación, incluyendo un precio justo.
4. Resarcimiento a la Compañía Universal del canal de Suez.

Dulles explicó a continuación, que esto satisfaría los siguientes requisitos:

1. El funcionamiento de acuerdo con la Convención de 1888 y el establecimiento de un Consejo Internacional asociado a las Naciones Unidas, redundaría en el uso indiscriminado del canal para todos los países interesados.
2. Egipto percibiría pago equitativo y reconocimiento de sus derechos y soberanía.
3. Derechos de cobro, reconocidos a la Compañía Universal.
4. Las diferencias que surgieran de los dos puntos anteriores se resolverían por una comisión arbitral designada por el Tribunal Internacional de Justicia.

El Plan propugnaba un arreglo pacífico a fin de evitar posibles controversias derivadas de la nacionalización y de los obstáculos puestos a la navegación israelí e intentaba establecer un medio adecuado para la resolución de futuros problemas utilizando para ello el arbitraje. Para esto pretendía el establecimiento, desde el principio, de tal procedimiento contribuyendo así al fortalecimiento del sistema de Derecho internacional aplicado y, en definitiva, a la seguridad de una operación efectiva e indiscriminada del canal.

Preocupaba, sin embargo, a Dulles el problema de la soberanía de Egipto sobre el mismo, por lo que, al presentar su plan, explicó⁷⁷: «Se podría preguntar si el mencionado plan interfiere en la soberanía de Egipto. La respuesta es que no. La soberanía egipcia es, y ha sido siempre, salvada por el Tratado de 1888 que hace del canal una vía de comunicación internacional y no egipcia». Añadía que Egipto había reconocido y reconocía entonces el efecto obligacional del Tratado y, por tanto, los puntos relativos a la soberanía egipcia y señalaba que lo que él sugería no eran sino «medios para poner en práctica derechos relativos al canal de los que son titulares países partes en el Tratado o en cuyo beneficio se firmó».

⁷⁷ *Op. cit.*, supra nota, págs. 338 y 339.

En un plano estrictamente jurídico, en la propuesta de Dulles se adujeron argumentos suficientes para que obtuviera el apoyo necesario para convertirla en la «propuesta de los 18» aprobada con las enmiendas de Etiopía, Irán, Paquistán y Turquía⁷⁸. En el plano de los intereses, tanto política como económicamente, el plan tenía necesariamente que ser objeto de aprobación, excepto, naturalmente, por Egipto, que pretendía mucho más.

En la conferencia de prensa que celebró Dulles el 28 de agosto⁷⁹, le fue planteada a título de pregunta, la alternativa entre su plan y el control físico del canal por Egipto sobre la base de que este país ofreciera garantías de libertad de navegación a todos los interesados. Dulles respondió que el canal había estado bajo el control físico de Egipto desde la retirada británica de la base de Suez y que el hecho de que se encontraba en territorio egipcio no era objeto de duda. Sin embargo, añadió Dulles, el tema de su operación no requería una respuesta por parte de Estados Unidos puesto que este país no dependía en absoluto de esa vía de comunicación para el desarrollo de su economía, aunque sus buques la usaran: el canal era fundamentalmente, según Dulles, para unos veinte países cuyas economías tenían una dependencia vital con él y que habían dado sus opiniones sobre el plan, opiniones que serían presentadas al presidente Nasser, inmediatamente.

Pretendía, sin duda, el secretario de Estado dar mayor fuerza a la propuesta de los 18 separándola un tanto de su plan al considerarla el resultado de los puntos de vista expresados por países directamente interesados en el canal y no de un plan establecido por un país que, como Estados Unidos, no tenía aparentemente tal interés. Con el hincapié en este último punto se buscaba, sin duda, soslayar la influencia del plan en la propuesta.

Más tarde, cuando Nasser la rechazó, Dulles expresó su desazón ante una situación que ponía en peligro, decía, la estructura necesaria para que el canal de Suez cumpliera su cometido primordial⁸⁰. Expresaba su agradecimiento asimismo al Comité de los Cinco que la había presentado en El Cairo y a su presidente, el primer ministro de Australia, Menzies. Concluía afirmando que, a pesar de la actitud de Nasser, los derechos de las partes en la Convención

⁷⁸ Ver texto en *Id.*, págs. 373 y 374.

⁷⁹ "Transcript of Secretary Dulles' news Conference of August 28", 35 *Department of State Bulletin*, núm. 896, pág. 406 (1956).

⁸⁰ "Egyptian rejection of 18 Nations proposal, Statement by Secretary Dulles", prese release 475 dated september 10, on "Suez Canal Discussions at Cairo", 35 *Department of State Bulletin*, núm. 900, pág. 469 (1956).

de 1888 permanecían inalterables y deberían ser mantenidos dentro del espíritu de la Carta, uno de cuyos propósitos es establecer las condiciones en las que la justicia y el respeto por las obligaciones derivadas de los Tratados, y otras fuentes de derecho internacional, queden salvaguardados.

Las palabras de Dulles intentaban presentar el aspecto intransigente de la actitud egipcia ante una petición de todos los usuarios del canal, y en especial de una petición no solamente americana. Con ello restaba fuerza a los argumentos de Egipto ante la opinión pública internacional aumentando el costo de su postura, que por otro lado estaba basada en argumentos jurídicos, pero no en el espaldarazo de la opinión pública.

Como consecuencia de esta actitud, Dulles entrevió la posible justificación de una reacción en legítima defensa por parte de los buques que, en paso pacífico, fueran atacados en el canal; lo que expresó en la conferencia de prensa posterior a la negativa de Nasser⁸¹, refiriéndose a que en la hipótesis de que el Gobierno egipcio intentara interferir en las operaciones de la Asociación de Usuarios o en las medidas necesarias para asegurar la ejecución de la Convención de 1888, las partes beneficiarias tendrían libertad para poner los medios a fin de asegurar sus derechos a través de las Naciones Unidas o de otros medios apropiados a las circunstancias. Estas circunstancias serían el ataque, en paso inocente, a un buque armado que podría usar entonces sus medios de defensa para rechazar el ataque. Pero de hecho apuntaba Dulles que en general los navíos que pasaban por el canal no estaban armados.

Esta última puntualización venía a suavizar la hipótesis quitando fuerza a las opiniones que pudieran ver en la actitud del secretario de Estado un apoyo al uso de la fuerza en legítima defensa, en sustitución del recurso a las Naciones Unidas, ya que por el contrario reducía el uso de los medios violentos a casos muy concretos y los interpretaba limitativamente para que no pudieran servir de base a medidas de retorsión. De hecho la hipótesis resultaba poco realista dadas las circunstancias expuestas y las que en general se producen en los casos de agresión.

d) *Denuncia de la intervención israelí y política de Eisenhower de no implicación.*

Estados Unidos denunció la intervención israelí en Egipto mediante un

⁸¹ "Transcript of Secretary Dulles, news Conference of september 8", 35 *Department of State Bulletin*, núm. 900, págs. 478 y 479 (1956).

proyecto ⁸² presentado al Consejo de Seguridad en el que pedía a los países miembros de las Naciones Unidas abstenerse de recurrir a la fuerza o de ayudar a los contendientes asegurando así la integridad de los acuerdos de armisticio; también se pedía la abstención de proporcionar ayuda militar, económica o financiera a Israel, mientras no cumpliera los términos de la resolución.

Marcaba este proyecto el principio de una decidida política de no implicación por parte de Estados Unidos, política que fue anunciada por el propio presidente Eisenhower el 31 de octubre en una declaración ⁸³ en la que decía que dadas las circunstancias concurrentes Estados Unidos no se comprometería en las hostilidades, al mismo tiempo que afirmaba su decidida intención de hacer lo posible en pro de circunscribir la lucha y poner fin al conflicto.

Denunciaba asimismo el hecho de que el proyecto no había sido adoptado a causa del veto de Gran Bretaña y Francia, pero afirmaba que los medios ofrecidos por las Naciones Unidas no habían sido agotados ya que quedaba todavía el recurso a la Asamblea General. Opinaba, finalmente, que la Organización necesitaba mayor desarrollo y fortalecimiento, en concreto, en relación con su capacidad de garantizar la justicia bajo el imperativo del derecho. Más tarde, Eisenhower reafirmaba su opinión de que la guerra no era el medio de solucionar los problemas de Oriente Medio y expresaba su convencimiento de que las Naciones Unidas encontrarían un día el medio de asegurar la paz a través de la aceptación del derecho y la proclamación de la justicia en todo el mundo.

VII

CONCLUSIÓN

La interinfluencia del derecho y la política en las decisiones puestas en práctica durante la crisis de Suez se puede reducir a líneas generales tomando cada caso aisladamente.

Comenzando por la decisión de Gran Bretaña y Francia, cabe afirmar que

⁸² Ú. N. Doc. S/3.710 (1956).

⁸³ "Developments in Eastern Europe and the Middle East, address by President Eisenhower" 35 *Department of State Bulletin*, núm. 907, pág. 745 (1956).

el derecho internacional operó como limitación en dichos Gobiernos por dos caminos:

- La necesidad de argumentar jurídicamente para oponerse a la nacionalización del canal sirvió como instrumento coadyuvante para contrarrestar la limitación que suponían los argumentos de otras partes interesadas.
- Tan pronto como se ordenó la intervención, el peso de la opinión pública se volvió contra los aliados, en cuanto que el derecho existente sirvió de apoyo a sus oponentes: Actuando de vehículo las Naciones Unidas como centro de opinión pública internacional.

Por otro lado las opiniones británicas no oficiales contemporáneas de la crisis muestran la división de criterios en el país más directamente comprometido, división que se debió probablemente a que el ciudadano británico, confrontado con la situación, dudaba entre atender al dictado de su patriotismo o a la opinión pública internacional que veía en la posibilidad del recurso a la fuerza el riesgo de un debilitamiento peligroso del sistema.

La aducida ilegalidad de los actos aliados restaba fuerza a los alegatos, contribuyendo a que los enemigos de la postura oficial pudieran comunicar con precisión y fuerza su deseo de que el gobierno usara medios pacíficos para solucionar el conflicto o dimitiera, como propusiera, por razones obvias, el partido laborista.

Por su parte los argumentos de Israel persiguieron dos objetivos principales: uno, demostrar que la obstrucción a la navegación de que era objeto estaba en desacuerdo con el derecho internacional vigente. Otro, justificar el ataque armado contra Egipto, aduciendo que actuaba en legítima defensa; esta argumentación pudo ser un intento de evitar el costo de dicho ataque en términos de pérdida de prestigio ante la opinión pública internacional.

Israel denunció los actos egipcios en varias ocasiones⁸⁴, pasando luego a la actitud belicosa que dio lugar a la condena de las Naciones Unidas. El mecanismo internacional reaccionó contra Israel como consecuencia de sus

⁸⁴ "E. g.", las notas de 6 de junio de 1956 (U. N. Doc. S/3.606), 28 de junio (U. N. Doc. S/3.611), 5 de septiembre (U. N. Doc. S/3.642), referentes a los obstáculos impuestos a la navegación israelí, notas de 6 de abril (U. N. Doc. S/3.577), 9 del mismo mes (U. N. Doc. S/3.580 y S/3.581), 10 (U. N. Doc. S/3.582) y 11 (U. N. Doc. S/3.883), referentes a las incursiones de fedayines.

actos antijurídicos sirviendo para que se llegara a un acuerdo que pusiera fin a la crisis. El costo soportado por Israel se expresó en términos del constreñimiento que, obrando en contra suya respecto al uso de la fuerza, redundó en favor de Egipto.

Para defenderse, Egipto señaló que su postura estaba de acuerdo con las normas contenidas en la Convención de Constantinopla de 1888 y en instrumentos similares ya que la nacionalización no afectaba a su aplicación. De hecho, la defensa fundamental provenía de la interpretación del principio de dominio reservado del artículo 2-7 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se basó para intentar contrarrestar la limitación que ejercía sobre él la existencia de la concesión a la Compañía Universal del canal de Suez.

Cabe argumentar que lo que fortaleció la postura de Nasser cuando la crisis alcanzó su punto álgido fue la resolución de las Naciones Unidas en contra de las iniciativas anglo-francesa e israelí, ya que permitió a Egipto alcanzar su objetivo basándose en principios de derecho internacional.

La postura soviética consistió en apoyar los intereses egipcios. La mayoría de los argumentos usados se fundamentaban en principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas. Las respuestas de la partes contrarias contribuyeron, como todo antagonismo, a mostrar la cuestionabilidad de los argumentos soviéticos y egipcios⁸⁵. Debe mencionarse, sin embargo, que ambos gobiernos intentaron basar sus posturas en una referencia continua a normas

⁸⁵ Se mantuvo una opinión parecida en un artículo publicado en 1956 en la República Popular China en el que se leía: "La nacionalización del Canal de Suez y su carácter internacional son temas de naturaleza categóricamente diferente... La nacionalización pertenece al derecho interno y no la internacional. Que vaya acompañada de compensación es también a resolver por el derecho interno. I. El Canal de Suez, es parte del territorio egipcio. II. La Compañía del Canal de Suez es egipcia y está sometida al derecho egipcio. III. El derecho egipcio de nacionalización contiene normas generosas sobre resarcimiento. La relación entre el Gobierno egipcio y la Compañía nace de una concesión de un Gobierno a una Compañía privada... El gobierno la nacionalizó antes de la terminación de dicha concesión dando lugar a una controversia... Los aliados intentaron hacer de una diferencia contractual una sobre un tratado para calumniar la medida egipcia como acto contrario a un instrumento internacional..." Chou-Keng-Sheng, Ling Chii-Hang y Ni Cheg-ao, "The legal basis of the question for the nationalization of the Suez Canal Company" *Peoples Daily*, 13 agosto 1956. Citado, con permiso, de Cohen y Chiu *Materiales para el Seminario*, sobre la actitud china hacia el derecho internacional, páginas 1 a 3, 6, 10, 13 y 14. (Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, 1966-67).

y principios de derecho internacional, a veces poniendo en tela de juicio la aplicabilidad directa del derecho internacional a temas tales como la nacionalización, y otras veces apoyándose en ese derecho, en un intento de demostrar lealtad a sus principios y normas.

La actitud de Estados Unidos se encuadró en el marco jurídico presidido por la Carta de las Naciones Unidas y en consecuencia su postura respecto a la nacionalización del canal fue la de mantener el principio de la libertad de paso. Este principio se consideró nacido del interés internacional existente por dicha vía de comunicación reconocido—y amparado—por la Convención de Constantinopla de 1888. De hecho, todas las gestiones realizadas por este país perseguían la misma finalidad y el secretario de Estado afirmaba que con ello no se intentaba satisfacer el interés nacional de los Estados Unidos, sino primordialmente el bien común de las naciones más directamente necesitadas de dicha vía de comunicación ⁸⁶.

Puede afirmarse además que la actitud americana respecto a la intervención triangular era consecuencia también de su firme deseo de impedir la explosión de un conflicto más amplio en la zona que redundara en un empeoramiento de la situación internacional. Su propósito de mantener la paz a toda costa necesariamente había de redundar en una política de no comprometimiento en la crisis, que fue lo que, en definitiva, le impidió formular amenazas contra Egipto o permitir cualquier acto hostil a pesar, por ejemplo, de que la propuesta de los 18 no fuera aceptada.

La actitud, pues, de Estados Unidos se encontraba aprisionada por sus deseos de solucionar el conflicto armado y la necesidad que veía de mantener los derechos de los usuarios del canal; entre los dos, se inclinó por el primero permitiendo así que no se llegaran a imponer a Nasser las exigencias acordadas.

En general puede demostrar el análisis realizado que el derecho internacional tiene gran influencia en las relaciones conflictivas, pues, si bien las realidades subyacentes empujan a determinadas decisiones, que por lo demás se intenta justificar jurídicamente, las consecuencias en términos de costo hacen muchas veces modificar dichas decisiones de acuerdo a derecho.

El asunto de Suez sirve así de base para tratar de determinar el valor

⁸⁶ Transcript of Secretary Dulles' news conference of August, 28, 35 *Department of State Bulletin*, núm. 898, pág. 406 (1956).

jurídico-político del obstáculo que representa para la seguridad mediterránea el conflicto de Oriente Medio. En este sentido podrían resumirse las conclusiones a las que se llega a lo largo de estos trabajos sobre la problemática de dicha seguridad. Afirmando que la consecución de esa seguridad quedará condicionada por el ambiente de tensión que resulta de las decisiones formadas sobre la base de los intereses en juego más que de acuerdo con el Ordenamiento jurídico internacional.

La presencia de las flotas americana y soviética como factor de tensión no podría inducir a pensar en un cambio de estructura ya que no parece atribuible a la simple presencia una condición especial de peligrosidad⁸⁷, al contrario, cabe afirmar que no constituye, sino la plasmación física de una influencia política ya patente en 1956.

Se podría argumentar que la sola presencia de la americana, permitió a este país, contrarrestar la influencia soviética en la crisis, pero de hecho esta hipótesis no es válida, puesto que la Unión Soviética ejerció, en todo caso, presión hasta conseguir su propósito, amenazando incluso con el envío de voluntarios a Egipto.

El hecho de que fuera la coincidencia de intereses entre Estados Unidos y la Unión Soviética la que permitiera poner fin al conflicto no hace sino corroborar la tesis antes enunciada, aplicable al problema general de la seguridad mediterránea, de que la solución de cada situación conflictiva está en función de la resultante de la interinfluencia del derecho y la política.

TENDENCIAS ACTUALES

A lo largo de los trabajos del autor de estas líneas publicadas en esta REVISTA, en relación con la problemática de la seguridad mediterránea se ha intentado analizar ésta desde los puntos de vista del pactismo y del conflicto de Oriente Medio como aspectos conformadores de la situación actual. De los criterios expuestos se ha podido deducir que existen las bases para una intensificación de las relaciones en el Mediterraneo Occidental, si bien el conflicto de Oriente Medio puede dificultarlas contribuyendo a crear un ambiente general de inseguridad. Un medio de contrarrestar la fuerza disgregadora que

⁸⁷ Otro problema distinto es el de las bases como expresión de una influencia más concreta en el país en cuyo territorio se encuentran, pero el tema queda fuera del propósito de estas páginas.

supone dicho conflicto radica en la aceleración del proceso unificador de la zona mediante la cooperación bilateral y la integración en sus formas sectorial y regional.

En el campo de la cooperación, España, por ejemplo, mantiene relaciones con Tunecia⁸⁸, República Árabe Unida, Argelia, Líbano y Marruecos⁸⁹, convirtiéndose en país proveedor en el marco mediterráneo⁹⁰, mientras que Tunecia sería un país típicamente receptor, teniendo firmados acuerdos de cooperación con Yugoslavia, Italia y Francia, además del concertado con España, que, añadidos al resto de aquellos de los que recibe asistencia, hacen un total de veinte⁹¹.

Importa asimismo el estado de evolución de la integración sectorial y de la regional. En cuanto a la primera se pueden mencionar como hitos fundamentales: C. O. I., en el que los miembros más destacados son los mediterráneos como países productores; OPEC que intenta conjugar los intereses petrolíferos de Egipto, Libia y Argelia, y CLAM que opera en materia de agrios. La regional se da principalmente en el Mogreb, en el Mercado Común Árabe, a pesar del contenido teórico que hoy tiene, y entre los firmantes de la Carta de Argel. Aunque no enmarcable dentro de la regional, es de singular trascendencia el proceso asociativo, de los países que bordean el Mediterráneo, con la Comunidad Económica Europea. Aparte de los que entre ellos son firmantes del Tratado de Roma, casi todos se encuentran en un momento u otro del ciclo integracionista.

Así Grecia, Turquía, Tunecia y Marruecos están vinculados por convenios de asociación; Líbano, por uno comercial y de Asistencia Técnica; España ha firmado y Yugoslavia e Israel están negociando un acuerdo comercial⁹²; la República Árabe Unida, Chipre y Malta mantienen conversaciones explorato-

⁸⁸ Existe un acuerdo con este país sobre cooperación técnica firmado en Madrid el 14 de junio de 1966, que sirve de cuadro a otros como el concertado con la República Árabe Unida.

⁸⁹ Ha concedido créditos comerciales privilegiados a los tres primeros, asistencia técnica en material turístico a Líbano y con Marruecos existe relación en este campo de acuerdo con cláusulas contenidas en el Tratado de Independencia.

⁹⁰ La asistencia recibida por España proviene de fuera del Mediterráneo, primordialmente del PNUD, y de la OECD.

⁹¹ Ver United Nations, UNRP, *General Survey of bilateral assistance to Tunisia* (junio 1969).

⁹² Preferencial, España y de menor contenido los otros dos.

rias para establecer una relación todavía indeterminada y Argelia se encuentra en una posición *sui generis* derivada de su antiguo *status* de colonia.

No obstante, el saldo positivo que arroja el balance de la situación, el conflicto de Oriente Medio tiene repercusiones concretas en el campo económico, no sólo dificultando la cooperación y el movimiento integracionista señalado, sino también poniendo trabas al normal desarrollo del comercio internacional. En este sentido, se puede citar el *boycott* impuesto por la Liga Árabe a aquellas compañías que mantienen relaciones con Israel así como el perjuicio que supone el cierre del canal de Suez⁹³.

Tal vez sea necesario buscar la fórmula que lleve a crear un ambiente general de seguridad en el Mediterráneo no tanto en una solución al conflicto oriental, como en la intensificación de las relaciones entre todos los países de la cuenca, especialmente en el campo económico y cultural, tomando como base, por ejemplo, las tendencias actuales que se dibujan en la integración regional y con la C. E. E. Sería este posiblemente el camino propicio no sólo para poner fin al conflicto pendiente, sino también para contribuir a una integración más amplia que uniera África a Europa.

VICENTE BLANCO GASPAR

⁹³ A pesar de que hoy los petroleros gigantes construidos bajo el influjo de las circunstancias no podrían usarlo de todas las maneras, restando así importancia a dicha vía de comunicación; ver Terreni R. "El Canal de Suez" (*Rivista Marittima*, enero 1969), en *Boletín de Información* del CESEDEN, núm. 34, VI, págs. 13 y 14 (marzo 1969).