

## ECONOMIA, POLITICA Y DERECHO EN TORNO A SUEZ

### I

Hace muy poco tiempo, según el calendario ordinario, en 1953, es decir, apenas tres años, pero que valen por muchos más en el almanaque político mundial, escribí para la Colección de Estudios de Derecho Internacional Marítimo del Ministerio de Marina una monografía sobre "El Canal de Suez". De entonces acá casi todas las premisas políticas sobre las que se asentaban sus problemas han cambiado en Egipto y en buena parte del mundo. En tanto que éste acentúa sus escisiones, Egipto logró la plenitud de independencia sometiendo sus destinos a la voluntad de un "hombre fuerte", el coronel Gamal Abd-el-Nasser, cuyo dinamismo y fogosidad no han dejado de suscitar casi crónicamente la actualidad política del tema egipcio. Ultimamente su decisión de nacionalizar el Canal de Suez (26 de julio) ha elevado al paroxismo esa actualidad, poniéndola en primerísimo plano de la atención mundial, merced, sobre todo, a la réplica inesperadamente airada de Gran Bretaña y Francia y semi-airada de los Estados Unidos de Norteamérica. Quizá lo que más ha sorprendido a la opinión ha sido esta actitud de las potencias europeas, habituado como estaba el mundo a sus claudicaciones continuas y a las fáciles gallardías de los pueblos libertos. Desde este punto de vista la acción egipcia y la reacción occidental pueden ser consideradas al modo de Toynbee como un *challenge* posiblemente determinante de ulteriores progresos. Lo que de ello resulte, en definitiva, es difícil de predecir y nada hay más desacreditado que el papel de profeta político, máxime en un caso como el presente, en que los dueños y señores de la situación no han de ser los actores que vocean y gesticulan ante las candelijas, sino aquellos que en Washington y Moscú sostienen en verdad los frágiles hilos del guiñol. Es natural que así sea, puesto que, al fin y al cabo, de desembocar la pieza en tragedia los Estados Unidos y la U. R. S. S. habrían de ser los verdaderos protagonistas en Suez como lo

fueron en Corea, consideración que explica por sí sola los titubeos, reticencias y medias tintas de que tan pródigos son los dirigentes de ambas potencias. Por si ello fuere poco hay que añadir el escaso interés económico que en sí presenta el asunto del Canal para una y otra, siendo así que por la estructura político-social de ambas la economía ofrece siempre un valor primordial. Hay que recordar que en la reserva de paquetes de acciones que se hizo en la originaria partición de Lesseps en noviembre de 1858, se asignó al Imperio ruso un cupo de 24.000 y a los Estados Unidos de 20.000, contra el de 80.000 que se reservaron, respectivamente, Francia y Gran Bretaña. Aun así los cupos no fueron cubiertos, suscribiendo Rusia 174 acciones y los Estados Unidos apenas 2.000, ligeramente aumentadas por adquisiciones ulteriores. Insignificante es, pues, el interés de dichos países respecto a los destinos económicos inmediatos de la Compañía. Tampoco es vital, con serlo hartó mayor, el derivado de las necesidades comerciales por el paso a través del canal, ya que los navíos rusos ocupan en su estadística el décimo sexto lugar, uno después que Portugal y dos antes que España, y si bien los norteamericanos ocupan el tercero, el porcentaje es más bien ínfimo respecto al volumen nacional del tráfico, de 1.020 buques y 8.315.723 toneladas. Obsérvese, como contraste, que el total de toneladas norteamericanas cruzando el canal de Panamá asciende a 42.036.000 (datos de 1952). No es Suez, por lo tanto, un canal vital para los Estados Unidos ni para Rusia, como lo son ciertamente Panamá y el Bósforo, pues se da el caso, de otra parte, que la distancia marítima normal entre los Estados Unidos y Asia es aproximadamente igual por Oriente que por Occidente; de 11.213 millas entre Nueva York y Yokohama, vía Panamá —y de 11.601 vía Suez—, con notable ventaja para la primera respecto al tráfico de la costa del Pacífico. En cuanto a Rusia, sus vías naturales de acceso con Asia, las más rápidas y en todo caso las más seguras, se hallan por el Continente (Transiberiano) o por el Océano Artico. Queda por considerar, en fin, el problema del petróleo, que tanto en el caso de los Estados Unidos como en el de la U. R. S. S. puede ser resuelto al margen de los yacimientos del Medio Oriente, con reservas propias o aseguradas por el sistema de oleoductos.

Si se comparan estas sencillas realidades geoeconómicas con las ofrecidas a Gran Bretaña y Francia, el contraste no puede ser más elocuente. Londres dista de Hong-Kong 15.229 millas por el Cabo de Buena Esperanza y sólo 4.816 por Suez, con una economía del 41 por 100 de ruta; a su vez, Marsella dista de Bombay 12.144 millas por el rodeo del Cabo

y 5.022 por el atajo de Suez, con un 59 por 100 de ventaja. Uno y otro país, en fin, carentes de recursos petrolíferos propios, dependen prácticamente de los yacimientos mediorientales, suponiendo un gravísimo quebranto económico su sustitución por los de procedencia atlántica. A nadie puede extrañar, por lo tanto, en vista de tan claras consideraciones, la indignada impaciencia de británicos y franceses, de un lado, y la tranquila apatía de americanos y rusos del otro.

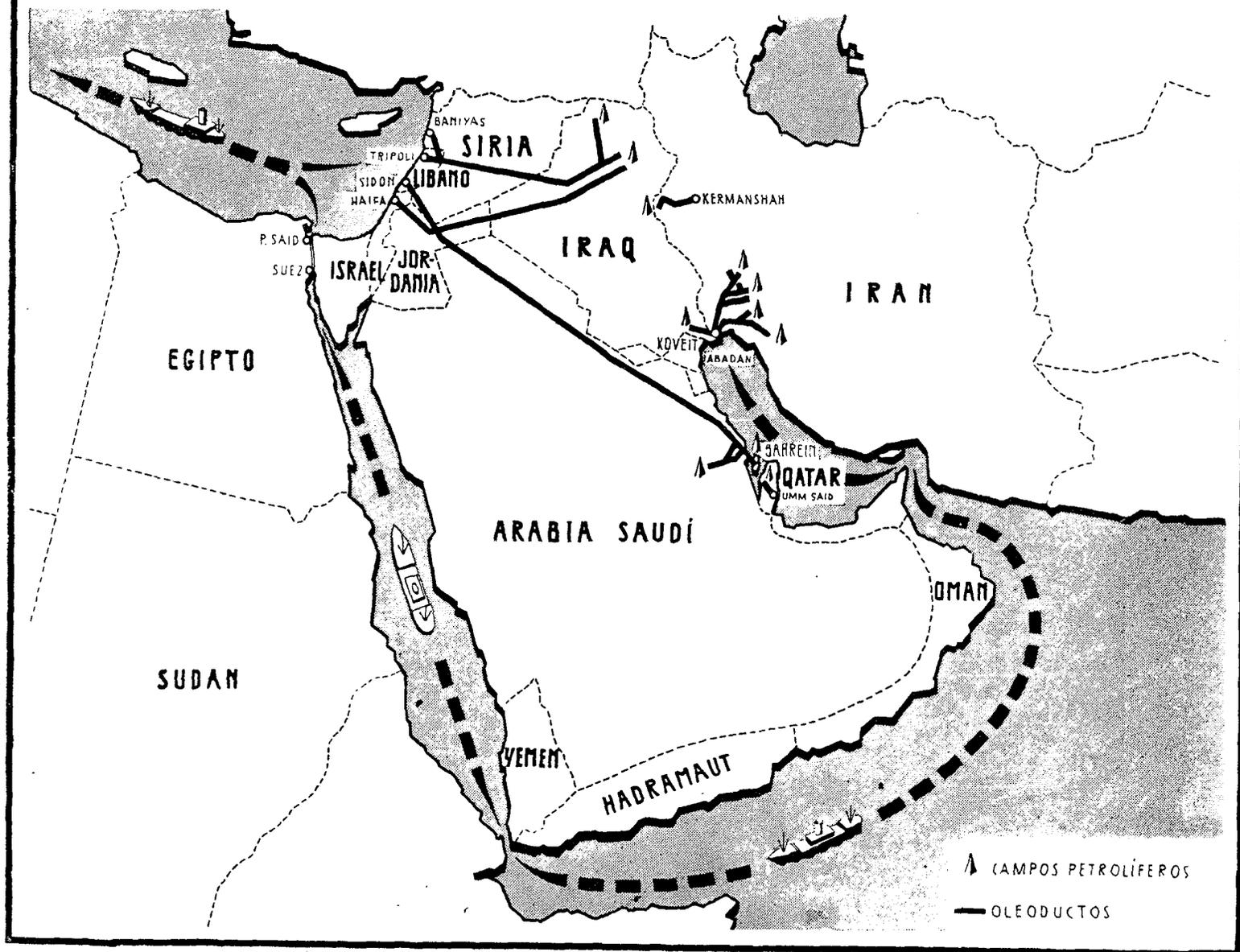
Por lo que respecta a Egipto, el aspecto económico del problema de Suez, con ser sin duda importante, no parece tampoco vital, si bien aquí las cuestiones se complican con imponderables sentimentales y apertencias políticas de la más variada dimensión. País milenario en lo histórico pero juvenil en lo político, en plena luna de miel de su independencia, con un régimen sin sedimentar y ansioso de hacer méritos espectaculares que le erijan en guía supremo del disgregado Islam, el Canal de Suez supone mucho para él, todo quizá después del Nilo. Pudiera decirse, parafraseando a Herodoto, que si Egipto es hijo del Nilo es nieto del Canal de Suez, y si el Egipto histórico, en efecto, nació del limo nilótico, el moderno está surgiendo a la sombra de los diques de cemento de la magna obra de Lesseps. Por ella ha llegado la prosperidad y los beneficios del progreso a la tierra de los Faraones que ha adquirido una significación político-estratégica y un rango comercial e industrial a un ritmo jamás visto en Medio Oriente. Carente del petróleo, que es la riqueza primordial de sus hermanas asiáticas, y con una economía agrícola de monocultivo —la del algodón—, Egipto cifra con razón en el Canal su fuente segunda de riqueza y la primera de interés político y estratégico.

Es cierto que, económicamente hablando, la participación egipcia en las acciones de la Compañía de Suez es muy minoritaria, pero no lo es menos que al propio país, mejor dicho, a su dirigente el Kedive Ismail, se debió la enagenación del fabuloso paquete fundacional de acciones que adquiriera en 1875 el gobierno británico en 3.976.000 de libras esterlinas, gracias a la clarividente decisión de Disraeli. A Egipto se reservó en el reparto primero de acciones 64.000, es decir, más que a ninguna otra nación fuera de Gran Bretaña y Francia, por lo cual quedó soslavado el riesgo que el propio Ismail temiera, de que "Egipto fuere para el Canal y no el Canal para Egipto". Por lo demás, si las acciones se perdieron, por culpa de los dirigentes egipcios, el país no ha cesado de obtener ventajas cada vez más sustanciales e inmediatas, sobre todo a partir del convenio bilateral con la Compañía de 7 de marzo de 1949. A los ya pingües beneficios fundacionales y ulteriores uniósese el canon a

percibir por el gobierno egipcio del 7 por 100 anuales de los ingresos de la Compañía, con un minimum garantizado de 350.000 libras, siempre ampliamente superado. De otra parte, aunque en virtud del estatuto internacional igualitario no podía hacerse una discriminación en favor de los buques egipcios, se acordó una total exención de derechos para los buques de menos de 300 toneladas, lo que prácticamente equivalía a permitir el paso gratuito del 90 por 100 de los de la flota egipcia, los únicos de tal especie que transitan por tales parajes. Impuso asimismo el acuerdo de 1949 la progresiva intervención nacional en la dirección y personal técnico de la empresa, nombrándose dos directores egipcios vacantes en la cuota francesa, con la perspectiva de otro tercero en la próxima vacante y otros dos en 1959 y 1964. Concedióse también prioridad a la designación de veinte pilotos egipcios en las inmediatas promociones, más uno por cada dos vacantes que ulteriormente se produjeran. A raíz del Tratado de Montreux, de 8 de mayo de 1937, que acabó como es sabido con el régimen capitular, la empresa quedó nominalmente "nacionalizada", en el sentido de "egipcianizada", perdiendo el viejo privilegio de exención de impuestos locales de que siempre gozara, permitiendo por lo tanto al fisco nacional la percepción de un 12 por 100 de los dividendos acordados.

El Canal, en consecuencia, era un "buen negocio" para Egipto en su estatuto vigente, con la perspectiva, por añadidura, demasiado soslayada, de ser dicho país el forzoso heredero universal de la Compañía, al caducar el término de la concesión en 1968, es decir, dentro de una docena de años. De haber esperado al cumplimiento de ese término no había obligación de indemnizar a los accionistas y revertiendo plenamente la propiedad al Gobierno egipcio con la sola cláusula de comprar las instalaciones al precio determinado amigablemente o por decisión de peritos jurados, a tenor del párrafo segundo del artículo 16 de la Concesión. Con la "nacionalización" prematura, en cambio, la obligación de indemnizar es insoslayable, puesto que los dirigentes egipcios insisten en afirmar que no se trata de una confiscación, se acrecen los gastos de intervención y mantenimiento, con todo lo que significa el aparato burocrático en Oriente y se prescinde de las ventajas fiscales de antaño, eso sin contar con los riesgos políticos. No se comprenden bien, por lo tanto, cuáles puedan ser las ganancias puramente económicas de tan arriesgada "operación", que en no pocos aspectos recuerda la fábula del sacrificio de la gallina de los huevos de oro. Descartado queda, desde luego, el fantástico proyecto de financiar con el producto de la nacionalización

# EL CANAL DE SUEZ, RUTA PETROLÍFERA



la obra de la presa de Assuan, importando más de mil millones de dólares, que al ritmo actual del tráfico del Canal tardaría en conseguirse lo menos una veintena de años, es decir, mucho más que lo que estaba previsto en el término de la concesión. Claro es que para lograr todo el rendimiento de la empresa pudiera acudirse a un doble procedimiento: el de despojar pura y simplemente a sus poseedores y el de ir aumentando progresiva y caprichosamente las tarifas del tránsito, descuidando por añadidura los gastos de manutención y las obras de ampliación que están previstas y que se acreditan absolutamente necesarias, pues el Canal de Suez es ya viejo y precisa atenciones que le pongan al ritmo de las exigencias modernas del tráfico. Inútil parece insistir sobre los riesgos de la doble solución, aun hablando puramente de lo económico, pues lo cierto es que, como en no importa qué otra empresa, los éxitos financieros de la de Suez se deben en grandísima parte a la pericia técnica y equilibrada administración de una Compañía casi centenaria que ha hecho sus pruebas en las circunstancias más variadas y difíciles. Organismo tan poderoso como delicado no parece susceptible de ser sustituido con ventaja de la noche a la mañana por un aparato burocrático improvisado y sujeto por añadidura a las pasiones políticas. El Canal fué la obra cumbre de la iniciativa privada y, más aún, de la individual de un hombre genial como Fernando de Lesseps, en un alarde de la supremacía de la técnica y del pensamiento sobre las fuerzas ciegas de la naturaleza, pero también sobre las estatales concitadas contra él. No deja de ser sintomático y aleccionador que, al cabo de un siglo, sea la decisión de un Estado la que, en virtud de la fuerza material, se aproveche de aquella magna obra privada a la que los Estados todos de su tiempo, desde el Imperio Otomano a Francia e Inglaterra, no hicieron más que poner obstáculos sobrellevados y vencidos por su creador con constancia y heroicidad colombinas. Ningún Estado osó llevar a cabo la empresa, pero todos, en cambio, están dispuestos a aprovecharse de ella una vez lograda, con la facilidad que supone la expropiación y las socializaciones en un tiempo como el nuestro, tan dado a vilipendiar lo privado como a apropiarse de lo que los privados hicieron... En este sentido es claro que Egipto no ha inventado el triste sistema, alegando ejemplos de socializaciones que abundan por doquier, a empezar por Inglaterra y Francia. Aunque en rigor no quepa parangón entre tales ejemplos, como se verá al tratar del aspecto jurídico del asunto, puede citarse este nuevo caso de socialización como el más típico y elocuente de un Estado que, impotente para crear obras de la envergadura de la de Suez, esti-

ma más cómodo y fácil apropiárselas por la violencia cuando ya están hechas. Socialización al uso que recuerda el sistema del Cíclope homérico engordando a los compañeros de Ulises para devorarles luego en su cueva. Que a la larga tales despojos no han de rendir provecho durable lo prueban otras experiencias de los países íntegramente socialistas, cuando las fuentes de riqueza quedan definitivamente cegadas y ya no subsisten individuos a quienes devorar. No han de ser seguramente los políticos y burócratas los que emprenden nuevas obras como las de Suez, y ¿quién, entonces, ha de hacer las previstas, por ejemplo, en Assuan? Entonces es claro que no quedará otra solución que la de entregarse de pies y manos al sistema de esclavitud integral, la propia del régimen socialista integral de la U. R. S. S., de tanta tradición, por cierto, en el país de los Faraones.

Siendo incomprensible, en lo puramente económico, el gesto de El Nasser, que procede a modo del heredero forzoso universal que asesinase al pariente anciano víctima de mortal enfermedad, hay que pasar, para mejor entendimiento del problema, al examen de sus facetas políticas. Es aquí precisamente donde entran en juego imponderables ideológicos y sentimentales del máximo valor: las razones pascalianas del corazón que la cabeza no siempre conoce.

## II

Pasando de lo económico a lo político, las explicaciones resultan más claras, aunque, en definitiva, las consecuencias no han de ser muy distintas abocando a un mero cambio de dueño. El nuevo régimen egipcio, tan cercano por sus postulados económicos e ideales al nacional-comunismo titoísta, difiere de él, enpero, en un factor esencial, por haber nacido de un desastre militar —el de la guerra de Israel— y no de una victoria, como el imperante en Belgrado. Tan gravísimo vicio de origen, por mucho que se trate de paliar y echar las culpas al pasado, lleva consigo un complejo de amargura e inferioridad que, en defecto de una revancha militar hoy por hoy demasiado arriesgada y remota, sólo puede ser acallado por actitudes pseudo-heroicas susceptibles de entretener a las masas haciéndolas olvidar otras apetencias más inmediatas y difíciles de satisfacer.

Durante tres cuartos de siglo, por lo menos a partir del desembarco de Wolseley en Alejandría en 1882 y la derrota de El Arabi, precursor

de El Nasser, Egipto ha sido mantenido por sus dirigentes en una perenne tónica de odio a Inglaterra, sin otro programa que el de la liberación de su suelo. Conseguido este objetivo —que lo fué por la Monarquía, aunque se olvide demasiado a menudo por los republicanos—, el “libre” Egipto de Faruk, de Naguib y de El Nasser, se vió privado de pronto de toda bandera de acción frente a las masas. Vieron éstas con sorpresa que, una vez arriada de la Ciudadela de El Cairo el “Unión Jack”, no se habían resuelto por arte de magia todos los problemas ni conjurados los múltiples males que secularmente aquejaron al país de las plagas. Había, pues, que cambiar de programa y buscar substitutivos para acallar los peligrosos entusiasmos de un pueblo enardecido y pasional. Faruk fracasó en el substitutivo “heroico” de la guerra palestinese, que trajo consigo la caída de la monarquía y una nueva ilusión de las masas que cifraron las ilusiones paradisíacas para el día de la partida de Faruk y reparto de sus fabulosas riquezas. Nuevo desencanto, tan cruel como el primero, substituído a su vez por otro, el de la reforma agraria y parcelación de latifundios, que costó el Poder al artífice de la revolución, Naguib, trayendo como consecuencia el acceso de Nasser al Poder. Los alardes de demagogia del nuevo señor de Egipto han culminado en la aventura del Canal, en cuyo desarrollo nos hallamos, y que, pese a sus confesados propósitos económicos, cela otros políticos de harta mayor trascendencia nacional e internacional. Es, a mi modo de ver, una maniobra que sirve o pretende servir a un doble objetivo: el interior de halagar a las masas, pues nada hay que complazca tanto al que acaba de ser siervo como avasallar a quien fué su amo, y el exterior de atraerse la tan codiciada aureola de héroe del anti-imperialismo. Es éste un resorte hasta ahora infalible para despertar, no ya la simpatía sino el entusiasmo enardecido de los suburbios de la civilización, especie de sucedáneo de lo que es o fué el anticapitalismo en los suburbios civilizados. En rigor, uno y otro movimiento son paralelos, obedeciendo a un mismo complejo psico-sociológico de inferioridad, envidia y rebelión de masas, en que la raza hace las veces, en el anti-imperialismo, de la clase en el anticapitalismo. Nada es de extrañar, por lo tanto, su alianza que se sella e institucionaliza en la Conferencia de Bandung, del pasado año, data cumbre en la “rebeldía contra la civilización”, que mucho antes denunciara Lothrop Stoddart contemporáneamente a la de las masas de nuestro Ortega. Es imposible comprender el fenómeno que hoy preside la política del mundo sin hacerse cargo de esta acerba realidad insoslayable, la del odio de razas, que subvierte los cimientos del

orbe desde los confines del Asia amarilla a las selvas del Africa negra. Cualquier particular que haya vivido algún tiempo en la periferia de Europa se hará cargo de ello con mayor clarividencia que un político que piense sólo con arreglo a planes y cálculos preestablecidos, los que fallan casi siempre ante los imponderables de pasión, esa pasión torva que resalta en la mirada de cualquier camarero de un hotel de Oriente. Contra ello, por descontado, resulta inútil toda política de apaciguamiento y, más que inútil perjudicial, la que pretenda basarse en concesiones que han de interpretarse unánimemente como dictadas por el temor, provocando reacciones cada vez más fuertes. Los ejemplos tan tristes como recientes y abundantes son suficientemente elocuentes para precisar mayores argumentos. Nótese, tan sólo, que el mito del anti-imperialismo ha ido a nacer precisamente cuando el imperialismo estaba muerto o en vías de morir, sirviendo de este modo a propósitos de subversión que hubieran resultado totalmente baldíos en los días de una conciencia europea, o simplemente blanca, unitaria y con fe en sus destinos. Es de lamentar, en fin, que la U. R. S. S., haciendo traición a su conciencia europea, haya asumido por odio a Occidente y propósitos imperialistas, al fin y al cabo miopes, la jefatura de ese movimiento proletario racial que pretende sustituir a sus fracasos respecto al proletariado económico de Occidente. Incalculables son las consecuencias de esa inesperada extensión del credo marxista a lo internacional, dimensión que jamás soñara el propio Carlos Marx.

En consecuencia de lo dicho, el acto de Nasser ha de ser calificado, no como una medida económica necesaria, ni siquiera financieramente conveniente, sino como una determinada maniobra política susceptible de las más graves repercusiones mundiales, pues en ello sí que está interesado el mundo entero, aun las personas y países más ajenos a los temas marítimos y jurídicos.

El acto de El Nasser, pese a sus apariencias de gallardía ante las propias masas, era sumamente fácil, aunque arriesgado siempre. Radicó, siguiendo el conocido ejemplo nazi-fascista, en contar con la lentitud de reacción de las democracias y con los anhelos de paz de los pueblos occidentales, procedimiento que si tiene a veces sus quiebras éstas son generalmente muy excepcionales y en supuestos extremos de última gota de agua. Contando, por añadidura, con la bien sabida escisión del mundo blanco en los dos sectores democrático y comunista, el éxito inmediato de la operación estaba casi asegurado. Fué, en suma, el mismo *quid* de tantas y tan frecuentes actitudes pretendidamente bravas frente

a las potencias pacíficas que jamás se osarían frente a otras totalitarias de cualquier signo, de antaño o de hogaño. Parecida táctica, también, a la seguida por las masas proletarias en la lucha de clases, de algaradas y exigencias bajo gobiernos demo-liberales y de acatamiento y sumisión bajo los autoritarios, de cualquier matiz que fuere.

En el caso presente, la actitud de desafío de El Nasser presenta otra faceta más grave y lamentable, que no es otra que la de pretender arrastrar en su aventura al mundo islámico, del que Egipto aspira a erigirse en mentor. Oscilando entre el Oriente y el Occidente, el islamismo me parece representar, en la pugna de guerra fría entre razas a que asistimos, a un papel bastante semejante —*cum grano salis*— al que correspondió, y en parte corresponde, a la clase media en la lucha de clases. Sus tradiciones, de un relativamente reciente pasado histórico glorioso, le llevan sin duda a la integración con Occidente, en cuya civilización tan decisivo papel desempeñara, siquiera sea como correo de la cultura helénica, mientras que el recuerdo de inmediatos pasados vasallajes y estado actual de postración y de miseria le impelen a formar en la subversión del “proletariado racial”. Al mantenimiento del precario equilibrio, a duras penas logrado, contribuye la situación de disgregación del islamismo y sus diversidades políticas y quizás raciales. No deja de ser sintomático que sea Egipto, el país islámico menos árabe de todos y de características camíticas más acusadas, quien haya adoptado con mayor decisión y temeridad la postura del antioccidentalismo, en tanto que deconfían de ella, o al menos titubean, otros pueblos musulmanes asiáticos y africanos de contexturas raciales y culturales más puras. En todo caso, el gesto egipcio es sobradamente arriesgado, susceptible de llevar todo o gran parte del Islam al campo de la subversión. Inútilmente, por supuesto, a los fines del islamismo y aun a los de su caudillaje egipcio, pues en lo político, como antes en lo económico, el alarde de liberación por parte del jefe egipcio es meramente simbólico, constituyendo en el fondo una pura y simple mutación de etiqueta y patronazgo, contando con el único apoyo efectivo de la U. R. S. S., que con claros propósitos de propio imperialismo se erigió en cabeza del doble movimiento revolucionario proletario y racial-cultural. Con lo cual, una vez más, el conflicto “Egipto-Occidente” se resuelve en la conocida y ya vieja pugna de “U. R. S. S.-Occidente”, ante el cual todo problema de detalle resulta políticamente periférico, de mero significado de distracción frente a lo que en verdad importa. La toma de posición de Egipto, dentro de sus males y riesgos, pudiera tener como posibles venturosas,

aunque remotas, dos consecuencias: la de poner de manifiesto ante los demás países islámicos los peligros de su apartamiento del mundo occidental, y la más deseable, bien que la más difícil, de devolver a los occidentales, y en general a los blancos, la conciencia de sus destinos, tan peligrosamente en entredicho en el mundo actual. Si políticamente pudo André Siegfried afirmar todavía en 1930 que "Si yo supiese quien habrá de dominar dentro de un siglo el Canal de Suez no me preguntaría quién ha de ser el dueño del mundo", es claro que lo que importa es que tan precioso dominio no escape del de sus creadores, al fin y al cabo hombres de nuestra raza y nuestra fe.

### III

Ante la magnitud inmensa de los problemas políticos que atañen al Canal los puramente jurídicos han de parecer baladís. No lo son, sin embargo, creo yo, por cuanto que el derecho es, en definitiva, el cauce formal de lo político, al menos cuando éste no lo desorbita acudiendo a ventilar sus problemas en la *ultima ratio* de la guerra, a cuyo impedimento tienden los anhelos de todos.

La problemática jurídica del caso de Suez es susceptible de ser desarrollada en una doble perspectiva internacional: la de derecho público y la del privado. En una y otra, a su vez, en atención a principios de orden general y a los peculiares derivando de textos positivos que regulan el régimen propio del Canal, notablemente, respecto a estos, la Carta de Concesión, de 1856; la Convención internacional de Constantinopla, de 1888, y el Tratado Anglo-Egipto, de 1936. En la imposibilidad de tratar al detalle de tan variados y complejos temas, será menester conformarse con algunas consideraciones jurídicas básicas susceptibles de más amplio desarrollo.

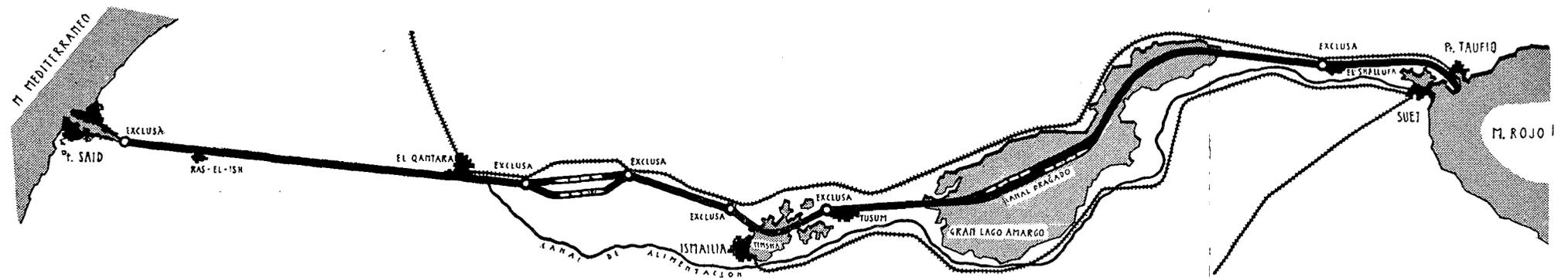
En primer término y por lo que atañe al aspecto internacional privado del asunto de nacionalización, conviene sentar el principio de la genuinidad de la empresa, esto es, de la "Compañía Universal del Canal Marítimo de Suez", de forma mercantil anónima y de estatuto nacional egipcio, pero de naturaleza *sui generis*. Fundada privadamente por Carta autorizante fecha 30 de noviembre de 1854, otorgada por el Virrey de Egipto, Mohamed Said Pachá, su régimen se estatuyó por la concesión del mismo soberano, de 5 de enero de 1856. En virtud de tal concesión el término de la existencia de la Compañía se fijó por noventa y nueve

años, a contar desde la conclusión de los trabajos, a expirar, pues, en 1968, sin que se hubiese previsto procedimiento alguno de rescisión o caducidad. Cumplidas por parte de la Compañía todas sus obligaciones, la revocación unilateral de la concesión por parte del Gobierno egipcio constituye a todas luces un arbitrario rompimiento del pacto, sin que puedan alegarse otras razones que las ordinarias, hoy tan frecuentes en todas las latitudes, de ejercicio de la propia soberanía estatal. Acto de fuerza en lo interior, a juzgar según normas constitucionales y legales internas que no son de este lugar, en lo internacional se complica por el carácter "universal", esto es, internacional, de la Compañía, según la Carta de concesión, sin que el acuerdo de "egipcianización" subsiguiente a Montreux, asimismo unilateral, pueda borrar tales características, por cuanto que los intereses son en gran parte extranjeros y el Estatuto del Canal internacionalmente garantizado. Con estos se toca el candente punto de la posibilidad de que una ley local pueda derogar una norma internacionalmente acordada, lo cual equivale a sentar qué derecho ha de prevalecer: el nacional o el internacional. En la actualidad, y ello es gala del Derecho internacional de la postguerra, la supremacía de la norma internacional es generalmente reconocida, figurando incluso en textos constitucionales, como el artículo 26 de la Constitución francesa de 1946. De otra parte, el derecho de propiedad, tan menospreciado en no pocos sectores de nuestro tiempo, ha logrado, empero, adquirir el rango de derecho humano, a tenor del artículo 17 de la Declaración Universal de 1948, según la cual toda persona, tanto individual como colectiva, tiene derecho a la propiedad y nadie podrá ser arbitrariamente privado de ella. Las expropiaciones sin indemnización han sido unánimemente rechazadas en el ámbito internacional (v. la comunicación de La Pradelle al Instituto de Derecho Internacional, en *Annuaire*, T. 43, 1950) sin que basten las promesas unilaterales, como es el caso en la actual nacionalización egipcia, siendo menester un acuerdo colectivo o bilateral, como el llevado a cabo en ocasión de la nacionalidad de los petróleos mejicanos entre el Gobierno de Méjico y los de Gran Bretaña y los Estados Unidos. Tal principio ha sido reconocido internacionalmente ya por la decisión de la Corte permanente de arbitraje, de 13 de octubre de 1922, en el caso de la requisa de navíos neutrales noruegos por los Estados Unidos beligerantes, siendo su última consagración positiva la del artículo primero del Protocolo adicional del Consejo de Europa, de 20 de marzo de 1950.

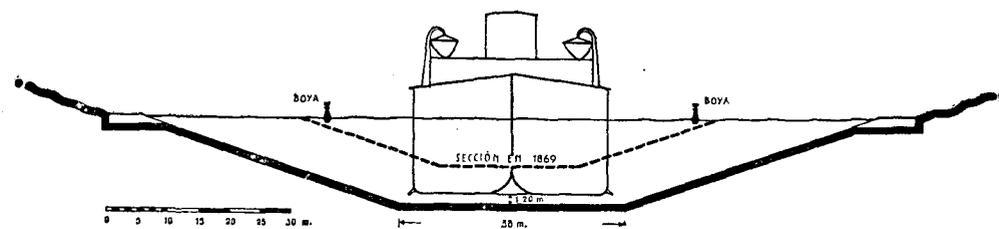
Considerado, pues, el asunto en el aspecto del Derecho internacio-

nal privado, a la luz de su fuente principal, que es la Carta de concesión de 1856, la nacionalización constituye una clara infracción de la misma, doblemente arbitraria por lo unilateral y por no haber acordado la justa indemnización con los interesados o con un organismo neutral, consignándose tan sólo una promesa vaga de futuro. Verdad es que, como ya se ha dicho y como el Gobierno egipcio no ha cesado de alegar, los precedentes son numerosos, argumento político o histórico que nada tiene que ver ciertamente con el estricto Derecho, la que la repetición de injusticias, por reiteradas que sean, no pueden convertir lo injusto en justo. Mas dejando aparte esta cuestión, que por esta y otras razones ha sido tan soslayada en los debates actuales, queda en primer término de interés general la que afecta al Derecho internacional público, cuya fuente es la Convención de Constantinopla de 29 de octubre de 1888. En tanto que las cláusulas de la Carta de concesión tenían una validez limitada a Egipto y la Compañía de un lado, y un plazo de vida predefinido, de noventa y nueve años, las de la Convención de Constantinopla ostentan carácter universal y supratemporal. El primero de dichos documentos sentaba un derecho de usufructo en favor de la Compañía por tiempo determinado y de plena propiedad para Egipto a partir de 1968, en tanto que el segundo consagraba la libertad de tránsito por el Canal y su neutralización *erga omnes* y para siempre, esto es, antes y después de la expiración del plazo de concesión, que ni se menta siquiera. Ciertamente es que desde el primer momento de la nacionalización del 26 de julio de 1956 y reiteradamente después, notablemente en la carta de El Nasser a la Comisión de los Cinco, de 9 de septiembre, el Jefe del Gobierno egipcio ha confesado sus propósitos de mantener la libertad de navegación por el Canal, considerándose vinculado por este aspecto básico de la Convención de 1888, pero, como es natural, una promesa unilateral no puede sustituir las garantías precisas para el cumplimiento de obligaciones internacionalmente estipuladas. No bastó, efectivamente, la voluntad expresada por el Gobierno egipcio y la Compañía en la Carta de 1856, y ello fué la causa de la convocatoria de la Conferencia de Constantinopla, ni puede bastar hoy, después de la nacionalización, como lo ha probado la exigencia de garantías exteriorizada por la propuesta de los dieciocho en la Conferencia de Londres de agosto de 1956. Pues no hay que perder de vista que se halla en juego no solamente la libertad de tránsito del Canal, sino asimismo su neutralización, con prohibición del ejercicio del derecho de bloqueo (artículo primero de la Convención), lo que implica el ejercicio de un poder de

# EL CANAL DE SUEZ



## SECCIÓN DEL CANAL



control no susceptible de ejercicio por una sola Potencia, fuere la que fuere. En el artículo octavo de la Convención de 1888 estaba prevista una forma de control internacional de la que no sé por qué razón apenas se ha hablado en los debates actuales, siendo así que pudiera resolver tan decisivos problemas de la forma jurídica más correcta y fácil. Se dice en dicho artículo que "los agentes en Egipto de las Potencias signatarias del presente Tratado se encargarán de velar sobre su ejecución", mediante reuniones periódicas bajo la presidencia del Decano, informes al Gobierno egipcio y conciertos con las Potencias interesadas (artículo 9).

Aun sin la presencia de textos internacionales positivamente válidos, la libertad de tránsito por el Canal sería en principio un postulado jurídico inatacable, por extensión del de la libertad de los mares. De nada serviría éste, en efecto, sin su corolario lógico de la libertad de sus accesos. A mar libre paso libre, es la fórmula que mejor parece corresponder al íntegro principio de la libertad de los mares, aunque ello suponga una evidente restricción de los derechos soberanos de los Estados ribereños. El ejercicio absoluto de éstos resultaría incompatible con las necesidades supremas de la convivencia internacional y su derecho, al menos como éste es concebido en la actualidad, esto es, adversamente a todo absolutismo y por ende al del abuso del derecho que semejante ejercicio implicaría. Recuérdese, en efecto, en lo que a estrechos atañe, la actitud de las Potencias imponiendo a Dinamarca, en el Tratado de Copenhague de 14 de marzo de 1857, el libre tránsito por el de Belt, y aun la obligación de velar por su seguridad, así como la de los Estados Unidos, en 18 de marzo de 1879, obligando a Chile a cesar en su actitud de exclusivismo sobre el estrecho de Magallanes, internacionalizado y neutralizado, a su vez, por el Tratado de 23 de julio de 1881 entre dicha República y la Argentina.

El Canal de Suez no es, en definitiva, otra cosa que un estrecho artificial, en que el artificio no puede nada contra la naturaleza jurídica de las partes principales y decisivas, que son precisamente los mares libres intercomunicados, Mediterráneo y Rojo. Es, por lo tanto, un ejemplo entre tantos que el Derecho público y privado ofrece de lo accesorio (obra humana) siguiendo a lo principal (mar libre). Se dirá, y se ha dicho, que un canal no es un estrecho, y que en caso contrario la situación del de Suez pudiera repetirse en Panamá. El argumento, tan grato a los egipcios como ingrato a los americanos, es sólo en apariencia convincente. Carece de fuerza el parangón si se considera tanto en su

aspecto técnico como en el jurídico. El Canal de Panamá, en efecto, no es un estrecho de simple fusión de dos mares por erosión artificial de las tierras de un istmo; lejos de ello, constituye una serie de plataformas desniveladas que es menester accionar mecánicamente para su funcionamiento, por lo que presenta características más bien industriales que geográficas. Eso sin contar, naturalmente, con la diferencia jurídica más decisiva: la de que el régimen de Panamá se regula por acuerdos bilaterales americano-panameños, sin intervención alguna de la comunidad internacional ni fuente colectiva vinculante como la Convención de Constantinopla de 1888. La presencia de este instrumento, válido en tanto no sea derogado, es claro que atribuye a los Estados que lo concertaron y ratificaron, y a sus sucesores, un derecho que, como tal, nada sería al no añadirsele una posibilidad de ejercicio y, por tanto, de control. Nada se decidió sobre ello en la Carta de concesión, preocupada tan sólo de las cláusulas económicas y redactada conforme a los documentos de las concesiones ferroviarias del tiempo. De hecho y de derecho quedaba encargada la Compañía de toda acción de uso, disfrute y conservación del Canal y su tránsito, motivo por el cual, a petición de Travers Twiss, el Instituto de Derecho Internacional patrocinó, ya en su reunión de Bruselas de 1879, un proyecto de internacionalización y neutralización que fué la base del solemne tratado de Constantinopla acordado nueve años después. Ya hemos visto de qué modo se previó en el artículo octavo del mismo el ejercicio del control, confiado *prima facie* a los agentes diplomáticos de las partes contratantes. Este sistema, de regusto capitular, fué sustituido prácticamente durante el largo período de ocupación británica por el de la Gran Bretaña, que se limitó exclusivamente a propósitos de defensa, sin intervención alguna directa en el régimen del Canal, respetando en todo evento, formalmente al menos, su Estatuto de neutralización. A este propósito se ha afirmado gratuitamente lo contrario, aduciéndose lo acaecido en los dos conflictos mundiales de 1914 y 1939, pero lo cierto es que durante una y otra conflagración, la violación del *status* del Canal provino de la parte de Alemania e Italia, respectivamente, que atacaron sus instalaciones. La Gran Bretaña no ejerció jamás el bloqueo del Canal internamente, limitándose a ejercerlo más allá de las tres millas costeras, conforme está autorizado por el artículo cuarto de la Convención. El bloqueo "legal" a distancia no interfirió teóricamente el tráfico del Canal a las potencias enemigas, que pudieron utilizarlo caso de burlar la vigilancia de los accesos, sin que en ninguna ocasión se les vedara el ingreso o la salida.

Por el contrario, fué el Gobierno egipcio el que, a raíz de la retirada de las tropas inglesas, osó vulnerar por primera vez en su historia el régimen igualitario y neutralista del Canal en ocasión de la guerra palestinese y aun después, prohibiendo el acceso a los barcos israelís y aun a los neutrales con determinados cargamentos dirigidos a los puertos de Israel. El episodio del barco *Bat Galim*, confiscado en 1954 e incorporado a la marina egipcia después de haberle sido denegado el acceso al Canal, es un buen elocuente ejemplo de tal comportamiento, absolutamente contrario al espíritu y letra de la Convención de 1888. Que la comunidad internacional no haya reaccionado ante tales violaciones del *status* del Canal y lo haya hecho ahora al nacionalizarse la empresa es cuestión política que en nada afecta a lo estrictamente jurídico, dado que un incumplimiento no justifica la licitud de incumplimientos ulteriores.

En presencia del *fait accompli* de la nacionalización, que vulnera la Carta de concesión, pero no *todavía* la Convención de Constantinopla, las potencias signatarias y sucesoras tienen el incuestionable derecho de precaverse de posibles vulneraciones, sin esperar a un nuevo y más peligroso acaecimiento. Reclaman, con su derecho incuestionable, un procedimiento de ejercicio, sin el cual tal derecho quedaría virtualmente a merced de una voluntad unilateral: la del Gobierno egipcio. Se precisa, a este efecto, la sustitución del régimen de control previsto en el artículo octavo de la Convención, bien en nombre de la Asociación de Usuarios bien en el de la comunidad internacional. Existiendo como existe en la actualidad un organismo institucionalizando dicha comunidad, la O. N. U., parece lo más lógico y menos vejatorio para la soberanía de Egipto que al mismo se encargue tal función de vigilancia. Bajo la inmediata dependencia de las Naciones Unidas, un órgano no político, a ser posible judicial, pudiera entender sobre el lugar de las reclamaciones afectando a posibles atentados contra las normas de la Convención de Constantinopla o del instrumento que la sustituyere.

ANTONIO QUINTANO RIPOLLES

*Abogado fiscal del Tribunal Supremo, ex-magistrado  
de los Tribunales mixtos de Egipto*

