

LA POLITICA INTERNACIONAL EN EL TERCER TRIMESTRE DE 1956

La crisis de Suez

El tercer trimestre del año 1956 se llama Suez. Toda la atención ha estado concentrada en un hecho, y sus posteriores consecuencias, que el día 26 de julio resonó como un estallido: la nacionalización de la Compañía del Canal. Pronto los acontecimientos se precipitaron. Notas de protesta y de sorpresa, actitudes airadas, con mezcla de decisión y de temor, apresuradas conversaciones franco-británicas con la mirada puesta en los Estados Unidos. Una primera reunión internacional en Londres con cierto aire de junta de doctores inclinados sobre un enfermo al que es peligroso poner las manos encima y del que se teme fundamentalmente que ha de rechazar diagnóstico y tratamiento. Fracaso de la misión de los Cinco en El Cairo. Nueva reunión de Londres y proyecto de una Asociación de los Usuarios del Canal. Movimientos vigilantes de fuerzas militares en los accesos de la disputada vía marítima. Y el trimestre se cierra sin que el termómetro de la tensión descienda, envuelto el mundo por una nube de amenaza bélica, que no se sabría decir si se aclara o se espesa.

El resto de los problemas internacionales sufrió un casi total eclipse. El doble problema de Alemania, reunificación y rearme, corazón de la paz de Europa, huyó de la actualidad en una medida no alcanzada ni en los largos días de Corea. El prolongado diálogo sobre el desarme sonó en sordina. Sólo los acontecimientos del Norte africano, cuestiones por lo demás en estrecho parentesco con la de Suez, reclamaron la atención de las Agencias y de los observadores internacionales.

El Canal de Suez ha aparecido así como el gran tema del año y parece estar destinado a seguir reclamando el primer puesto de la actualidad internacional en el futuro inmediato. Sus consecuencias en el curso de los acontecimientos internacionales son hoy todavía incalculables.

Un hecho de tan grave importancia debía reclamar la mayor atención también de estos CUADERNOS DE POLÍTICA INTERNACIONAL, y por eso se ofrecen al lector en este número varios estudios sobre el tema. Nos interesa ahora en esta crónica dejar un relato escueto del sucederse de los acontecimientos a lo largo del trimestre que nos ocupa.

En su ambicioso proyecto de construir una gran presa sobre el Nilo en Assuan, con objeto de resolver el grave problema económico y agrícola de Egipto, el Gobierno de El Cairo había buscado la ayuda financiera de los Estados Unidos, de la Gran Bretaña y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. En el pasado mes de diciembre los Estados Unidos prometieron contribuir con una ayuda a título gratuito por valor de 56 millones de dólares; la Gran Bretaña prometió 14 millones de dólares; por último, el Banco Internacional ofreció 200 millones de dólares para ayudar a la primera fase de la gran obra, cuyo importe total se ha calculado en más de los 1.000 millones de dólares.

Sin embargo, en la primera quincena de julio se vió claramente que los Estados Unidos no estaban dispuestos a otorgar fácilmente la ayuda prometida, y era de

temer, como así sucedió, que la retirada de los Estados Unidos arrastraría a la Gran Bretaña y al propio Banco Internacional. La decisión final negativa se dió a conocer el 19 de julio: el Gobierno de Washington anunciaba que le era imposible participar en la construcción de la presa de Assuan. Al día siguiente, el Gobierno británico declaró en un comunicado que no se consideraba obligado por la promesa formulada. Como consecuencia de esto, el Banco Internacional retiró también su ofrecimiento. Teniendo en cuenta la importancia que para Egipto tenía la realización de la presa, y su posición de doble diálogo entre Oriente y Occidente, se esperó con expectación la reacción egipcia. El presidente Nasser se encontraba en aquellos días en Brioni (Yugoslavia), reunido con el mariscal Tito y con el primer ministro de la India, Nehru. Pocos días después de reintegrarse a su patria, el 26 de julio, pronunció en Alejandría un discurso histórico ante una enorme multitud, enfervorizada por los ideales nacionalistas. En aquel discurso, Nasser, después de hacer historia de su política en general y en particular de las negociaciones relacionadas con la gran obra de Assuan, dió lectura a la ley del Gobierno de El Cairo por la que se declaraba nacionalizada la Compañía Universal del Canal Marítimo de Suez. Inmediatamente Francia y Gran Bretaña rechazaron con energía la medida unilateral del Gobierno egipcio, y los Estados Unidos protestaron igualmente por los conceptos vertidos por el presidente Nasser en su discurso. En la Prensa de esos países se calificó a Nasser de dictador y a su política de antijurídica. Pronto las Embajadas de Egipto en París y Londres publicaron extensos comunicados, en los que, al rechazar las protestas anglo-francesas, se explicaba el sentido y alcance de la medida tomada por el Gobierno cairota, que, en todo caso, se decía, no afectaría a la libre navegación por el Canal. Toda intervención internacional, incluso de las N. U., se consideraría impropio y atentatoria para la soberanía egipcia, en tanto esa libertad de navegación no fuese lesionada.

Las primeras medidas tomadas por los Gobiernos de Francia y la Gran Bretaña, y luego por los Estados Unidos, fueron económicas: bloqueo de los bienes de la Compañía del Canal situados en territorio francés o británico y de todas las cuentas egipcias, públicas y privadas.

La violenta reacción franco-británica estaba motivada no solamente por un movimiento de indignación ante lo que se calificaba de golpe de fuerza, sino, evidentemente, porque la decisión cairota afectaba de lleno a muy importantes intereses de las dos potencias occidentales. El papel de gran ruta del petróleo que juega el Canal es suficiente para provocar la más viva inquietud en Londres. Para París, el golpe de fuerza de Nasser era una peligrosa amenaza sobre el desenvolvimiento inmediato de los acontecimientos en el Norte de Africa. Pero precisamente por el eco que la medida del Gobierno egipcio podía producir en todo el mundo árabe, en particular en el Medio Oriente, los Estados Unidos adoptaron desde el primer momento una actitud prudente aunque Washington no dejó también de condenar la decisión unilateral del presidente Nasser, las graves consecuencias que podrían derivarse de una reacción violenta occidental unánime le movieron a cautela.

Por eso la atmósfera en que se reunieron los tres representantes occidentales en la capital británica los días 29, 30 y 31 de julio fué de incertidumbre y de recelo. Esta reunión tripartita sirvió para centrar la cuestión en lo que era esencial: la seguridad de la libertad de tránsito por el Canal y el mantenimiento de la gran arteria marítima en condiciones de efectividad. Para estudiar una solución se propuso la celebración de una conferencia internacional en la que fuese revisada la Convención de 1888. Veinticuatro países fueron invitados, de los que sólo dos —Grecia y Egipto— declinaron su asistencia. España aceptó la invitación que le fué dirigida en su condición de signataria de la Convención de Constantinopla, y envió una delegación presidida por el ministro de Asuntos Exteriores, señor Martín Artajo.

La Conferencia se inició el día 16 de agosto y concluyó el 23. El Plan presentado por Foster Dulles fué aprobado por la mayoría de los participantes —dieciocho

naciones—, con las enmiendas introducidas por Etiopía, Irán, Pakistán y Turquía. España se adhirió igualmente al Plan Dulles, pero propuso, y fué aceptado, que el Plan Español fuera sometido a Egipto como una posible base de negociación caso de que el presidente Nasser rechazara el norteamericano. Las dieciocho naciones mayoritarias de la Conferencia delegaron en un Comité de cinco potencias —Australia, Etiopía, Irán, Suecia y Estados Unidos—, presidido por el primer ministro australiano, Menzies, para que sometiera al presidente Nasser las proposiciones aprobadas. El 3 de septiembre iniciaba el Comité su difícil misión cerca de Nasser. Las conversaciones se prolongaron hasta el día 9 y finalizaron con un completo fracaso. Como dijo Menzies en su carta del 7 de septiembre dirigida al presidente Nasser, las conversaciones de El Cairo revelaron la existencia de diferencias profundas en cuanto a los principios y en cuanto a los métodos, hasta el punto de que su prolongación hubiera resultado completamente estéril. Tanto la carta de Menzies como la de Nasser del día 9, en respuesta a aquélla, son perfectamente claras y no dejan lugar a dudas acerca del radical antagonismo en que se encontraban las partes.

El *Times* de Londres anunciaba que con el regreso a la capital británica de Menzies se iniciaba “una nueva etapa de crisis”. Y así era. Terminaba la primera, caracterizada por la violenta reacción occidental y por los posteriores esfuerzos de la I Conferencia de Londres para elaborar una fórmula “presentable” ante El Cairo. Durante toda ella la Unión soviética apoyó a Egipto. El 9 de agosto el Gobierno de la U. R. S. S. publicó un extenso comunicado en el que se defendía la legalidad de la nacionalización y se condenaba todo intento de internacionalizar el Canal como intromisión en los asuntos internos de Egipto y atentado a su soberanía. Durante la I Conferencia londinense la actitud de Chepilov fué considerada en general como moderada, pero quizá fué así más por lo que se esperaba que por lo que hizo. Un segundo comunicado soviético de 15 de septiembre, recalcó el apoyo que la actitud egipcia encontraba en Moscú.

Nuevas reuniones franco-británicas iniciaron la segunda fase de la crisis. Había que tomar posición frente a la situación creada por el fracaso de las conversaciones de El Cairo, y el presidente del Consejo francés, Guy Mollet, y su ministro de Asuntos Exteriores, Pineau, volaron a Londres para conferenciar con sus colegas ingleses. El comunicado facilitado el día 11 de septiembre alude a la identidad de voluntades existente entre Francia y la Gran Bretaña. Egipto, por su parte, entró en la nueva etapa ofreciendo la contraposición de una conferencia muy amplia, abierta a todos los países de Oriente y Occidente y en la que fueran discutidas todas las opiniones. La contraproposición egipcia, y así vino a reconocerse por la propia Prensa Inglesa, contribuyó a disminuir la tensión producida por el fracaso del Comité de los Cinco. Aunque este buen efecto fué atenuado por la autorización dada casi simultáneamente por la Compañía del Canal a los pilotos no egipcios para que abandonaran sus puestos.

El día 12 de septiembre, Guy Mollet en Francia y sir Anthony Eden, en la Gran Bretaña, anunciaron el acuerdo franco-británico, al que se había adherido Estados Unidos, para la creación de una corporación internacional con el título de “Asociación de los Usuarios del Canal de Suez”. Esta Asociación tendría como finalidades, en primer lugar, gestionar la solución definitiva de la crisis planteada, defendiendo los derechos de los Usuarios según la Convención de 1888; y luego, facilitar el uso eficiente y normal del Canal, buscando naturalmente la cooperación de Egipto, al que se compensaría de manera equitativa por la carga del entretenimiento de la vía marítima.

Desde el punto de vista práctico era poco lo que podía prometer la flamante Asociación sin contar con la colaboración de Egipto. De aquí el escepticismo de los comentaristas internacionales ante tal proyecto. ¿De qué podría servir si Egipto no formaba parte de ella y, aún más, si se oponía? Porque oficialmente se había ya apartado la idea de cualquier uso de la fuerza para lograr el paso del Canal por los navíos de los usuarios.

Dominada por este clima de expectación y desconfianza se abrió el 19 de sep-

tiembre la II Conferencia de Londres, con la asistencia de las dieciocho naciones mayoritarias de la I Conferencia, y con objeto de conocer el informe del Comité de los Cinco, estudiar el memorandum egipcio y, por último, examinar el proyecto de la mencionada Asociación.

Nada tan expresivo de la actitud escéptica hacia la Asociación de los Usuarios como la adoptada por los países escandinavos. La reunión celebrada en Estocolmo el 16 de septiembre por los ministros de Asuntos Exteriores de Suecia, Dinamarca y Noruega se pronunció en el sentido de que, sin rechazarse la Asociación, debía plantearse el problema de Suez ante el Consejo de Seguridad. Cada vez se había ido acusando más la tendencia favorable a esa apelación a las Naciones Unidas. Así, al mismo tiempo que se proyectaba una III Conferencia de Londres para el mes de octubre, con objeto de estudiar la estructura de la Asociación, Gran Bretaña y Francia decidieron de una manera un tanto inesperada por lo brusca pedir al Consejo de Seguridad que se reuniese para examinar "la situación creada por la acción unilateral de Egipto". El día 23 de septiembre presentaban los representantes de Gran Bretaña y Francia ante las N. U., la petición de sus Gobiernos, y el mismo día, horas después, Egipto hacía lo propio para que el C. de S. estudiase "Las acciones tomadas contra Egipto por algunas potencias, particularmente Francia y Gran Bretaña, que constituyen un peligro para la paz y la seguridad internacionales".

De este modo el problema de Suez, a los dos meses justos de su iniciación, ha entrado en el dominio de la Organización, después de haber conocido dos fases distintas, en las que bien puede decirse que Egipto ha triunfado en la misma medida en que ha mantenido su postura y hecho cambiar la primitiva reacción occidental.

Puede asegurarse, por consiguiente, que la crisis entra ahora en una tercera fase. La III Conferencia de Londres podrá ser inútil. Pero ese lujo no podrá permitírsele el C. de S., sin que la situación se agrave considerablemente. Sin embargo, no es sólo del lado occidental de donde vienen las voces que reclaman una solución pacífica del problema. También salen del lado árabe y esto mitiga un tanto la intransigencia egipcia, predisponiéndola así, a las negociaciones con los países usuarios del Canal.

El día 24 de septiembre terminaron en Riad (Arabia Saudita) las conversaciones entre los Jefes de Estado de Arabia Saudita, Egipto y Siria. Tanto Siria, como Arabia Saudita, aunque más esta segunda, están grandemente interesadas en que el conflicto del Canal se resuelva pronto y bien. Y esto ha de ejercer no despreciable influencia en la actitud de Egipto.

La situación en el Norte de Africa.

La compleja situación que hoy domina en el Norte de Africa está determinada por estos hechos: de un lado, la existencia de un común espíritu de independencia que solidariza a todos los árabes; de otra, la diferencia creada entre Marruecos y Túnez —ascendidos a la independencia— y Argelia —considerada parte integrante del suelo francés—. Marroquíes y tunecianos se solidarizan con sus hermanos argelinos en su empeño por liberarse de la presencia francesa. Los argelinos saben que no se encuentran solos. De todo el mundo árabe se levantan voces reclamando que cese la política de represión sostenida por Francia y se respeten las pretensiones argelinas. Los tres Departamentos de Orán, Argel y Constantina han continuado siendo escenario durante este trimestre de constantes encuentros armados, de agresiones y actos de terrorismo. La crisis de Suez, que tanta repercusión ha alcanzado en la política francesa, ha contribuido sin duda al mantenimiento de este clima guerrero.

Pero no es esto todo. Las declaraciones del ministro Pineau ante la Asamblea Nacional francesa en las que afirmó que su país no retirará nunca sus fuerzas de Africa del Norte, han causado un desastroso efecto sobre los norteafricanos. En el recién independizado Marruecos se dan dificultades y fricciones sobre lo mismo.

A primeros de julio se registraron en la región de Agadir una serie de "operaciones" por parte de las tropas francesas, que obligaron a Rabat a enviar allí al príncipe Mulay Hassan al frente de varias unidades reales para "reliberar" las localidades que habían sido ocupadas por las tropas de Francia. Este incidente, tan significativo para valorar la actitud francesa, no llegó a la violencia, aunque tales fueron los primeros síntomas, y todo quedó en un arreglo diplomático por el que se aceptó la fórmula de una guarnición conjunta, si bien separada, en tanto se preparaba una paulatina retirada de las tropas francesas.

Si esto ocurre en un Marruecos, que en la pasada primavera recibió el espaldarazo de la independencia, calcúlese lo que ocurrirá en Argelia. El plan de pacificación con las armas en la mano, no hace sino enconar la situación. Los planes Mollet-Lacoste parecen no tener en cuenta más que la posición y los intereses de Francia, pero ignoran la realidad.

También en Túnez la situación aparece difícil como consecuencia de la ruptura de las negociaciones franco-tunecinas el día 13 de julio. En estos últimos meses han venido acumulándose dificultades que, sin contar otros puntos, se refieren principalmente a dos fundamentales: la cuestión del ejercicio por Túnez del derecho de legación y la cuestión de la presencia de las fuerzas francesas sobre territorio tunecino. El primer ministro de Túnez, Burguiba, ha sostenido acerca del primero que el reconocimiento de la independencia de Túnez por el protocolo de 20 de marzo, concedía automáticamente a su país el derecho a intercambiar representantes diplomáticos. Por el contrario, Francia sostiene que durante el período transitorio establecido por la Convención de 3 de junio de 1955 le corresponde la responsabilidad de representar a Túnez en el exterior. Por fin, las conversaciones mantenidas por Burguiba con Guy Mollet y Seydoux en los meses de mayo y junio pasados, resolvieron la cuestión en el sentido de reconocer a Túnez el derecho a tener su propia representación diplomática.

Pero el 26 de junio se iniciaron en París conversaciones para fijar los términos de una convención militar que resolviese el segundo de los puntos señalados. El 1 de julio, Radio Túnez lanzó la primera de una serie de emisiones con el título de "Ecos de la libre Argelia", de marcado carácter antifrancés. Al día siguiente, el Gobierno francés presentó una nota de protesta en la que se anunciaba que el futuro *status* de Radio Túnez debía ser objeto de negociaciones. Pocos días después, el 12 de julio, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Pineau, rechazaba ante la Asamblea Nacional como "inaceptable" la pretensión de Túnez de que las tropas francesas abandonararan progresivamente el suelo tunecino. Esa pretensión había sido claramente defendida por el primer ministro Burguiba, en unas contestaciones a una entrevista publicada por *Le Monde* en su edición del 28 de junio, y en las que, entre otras cosas, afirmó taxativamente que la presencia de tropas francesas en territorio tunecino, y sobre todo en Bizerta, no podían tener un carácter permanente so pretexto de exigencias de la estrategia occidental. Añádase a esto que el 11 de julio el Consejo de la República rechazó por 164 votos contra 132 la ayuda financiera a Túnez. El 13 de julio se interrumpían las negociaciones y la Embajada de Túnez en París facilitaba un comunicado en el que se decía que "habiendo considerado como hostiles la actitud tomada por el Consejo de la República y las declaraciones hechas por Pineau ante la Asamblea Nacional, la delegación tunecina ha creído que no debía continuar las negociaciones en la actual atmósfera".

Por el contrario, y volviendo a Marruecos, deben señalarse dos hechos de valor positivo. Uno ha sido la firma en Rabat el 5 de julio, de un protocolo suscrito por el ministro marroquí de Asuntos Exteriores, Balafrej, y por los representantes de las ocho potencias que integran el Comité de Control de Tánger, por el que se establece un régimen transitorio para Tánger que prepara su posterior integración dentro del Imperio cherifiano, pero asegurando las llamadas "especialidades administrativas y económicas" que, según parece, subsistirán después de la integración.

El otro hecho a que nos referimos es el término, el 28 de julio, de la transferencia de poderes a las autoridades marroquíes de la zona del antiguo protectorado.

español por las autoridades españolas. Las conversaciones, iniciadas el 4 de julio en Tetuán, se han desarrollado dentro de una atmósfera de mutua comprensión y amistad y son buen reflejo de la actitud cordial y sincera de España ante el paso a la independencia del pueblo marroquí.

Las Conferencias de Brioni.

Especial significado han tenido dentro del trimestre las conversaciones mantenidas en Brioni (Yugoslavia) entre el presidente egipcio, Nasser, y el mariscal Tito, primero, del 12 al 18 de julio, y las inmediatamente siguientes entre ambos jefes de Estado y el presidente del Consejo de la India, Nehru, los días 18 y 19 de julio.

La presencia de Nehru, campeón del neutralismo, y del mariscal Tito, difícil puente entre Oriente y Occidente, parecen dar a estas conversaciones tripartitas un cierto carácter definitorio de la importancia de la política neutralista en esta hora. Si nos atenemos a los comunicados finales, observaremos que el facilitado al término de las primeras conversaciones no hace sino registrar el deseo de Yugoslavia y Egipto de estrechar sus relaciones en los órdenes económico, científico y cultural. La referencia que se hace a la situación del Oriente Medio no apunta a nada concreto sino que se remonta a los principios confirmando el apoyo reiterado de los dos países a las resoluciones de la Conferencia de Bandung.

El comunicado de las conversaciones tripartitas se mantienen también, a lo largo de sus trece puntos, bastante en el terreno de las declaraciones de principios y de las orientaciones generales. Los puntos once y doce centran su atención en los problemas del Oriente Medio y en la situación de Argelia, respectivamente, pero sin abandonar un deliberado tono de prudencia que contrasta con la posición sostenida en otras ocasiones por los conferenciantes de Brioni, y sobre todo con los hechos que, por su gravedad y trascendencia en toda la política mundial, agitaban a los pueblos árabes en la misma hora en que ellos elaboraban el comunicado.

Es decir, la tensión entre Egipto y Occidente por causa de la presa de Assuan, inminente ya la crisis de Suez, la situación de Argelia, el permanente conflicto árabe-israelí y el nuevo conflicto del petróleo suscitado en el Líbano, la separación entre los mundos árabe y occidental, son temas y problemas que no han podido quedar fuera de la mesa de las conversaciones, pero los comunicados mantienen un tono medio muy significativo.

Conversaciones militares en Madrid.

Aun cuando España no pertenece a la O. T. A. N., esta Organización tiene que contar con la península Ibérica para alcanzar plenamente sus objetivos defensivos, por imperativo geográfico. De aquí que los Estados Unidos, sostenedores máximos del complejo defensivo occidental, hayan sentido la necesidad de entrar en relación con España en el plano militar para llenar de este modo, mediante la participación de nuestro país, el vacío existente en el gran sistema de defensa que cierra la gran periferia soviética, desde el Atlántico Norte hasta el Sudeste Asiático. Todo el dispositivo continental europeo de la O. T. A. N. encuentra así en el enlace militar del Pacto Ibérico y en el posterior de los Estados Unidos con Portugal y España, el necesario complemento para que sus objetivos sean alcanzados. España juega un papel muy importante en la defensa de Occidente, y el Pentágono así lo ha reconocido entrando en relación con los mandos militares españoles.

Esto indica la importancia de las conversaciones militares celebradas en Madrid en el mes de julio. El 11 de julio llegaba a Madrid una delegación del Ejército y de la Marina de los Estados Unidos, presidida por el mayor general del Ejército norteamericano Francis M. Day, e inmediatamente inició sus conversa-

LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN EL TERCER TRIMESTRE DE 1956

ciones con otra delegación militar española presidida por el general Asensio. Estas conversaciones continuaron hasta el día 14 del mismo mes, para reanudarse dos días después con la presencia de una delegación militar lusa. El tema general examinado ha sido el del papel que la península Ibérica debe jugar en la defensa occidental y la medida de su participación en tal empeño defensivo. Las conversaciones se han desarrollado dentro de una atmósfera de completa identidad de puntos de vista sobre todos los problemas implicados, en general y en particular, en la defensa de la Europa sudoccidental. Desde Washington se han seguido con gran atención las conversaciones celebradas en la capital de España, como correspondía a su importancia para el futuro y la seguridad de Europa en el momento actual.

FERNANDO MURILLO RUBIERA

