

POLITICA Y DERECHO INTERNACIONAL EN LAS POLEMICAS ENTRE ORIENTE Y OCCIDENTE

I

ANTE todo confiamos en que el buen sentido del lector asigne a los dos vocablos «Oriente» y «Occidente» un significado acorde con el de este estudio. El Oriente —de atenernos a las recientes declaraciones de Eisenhower— empieza en Dakar y acaba en Mindanao. En realidad, a este Oriente islámico que encierra al hindú y al budista extendidos entre el Indo y el Mar de la China, habría que añadir el Oriente Extremo del Pacífico. No hay, sin embargo, necesidad de hacerlo, pues en el Pacífico imperan sin discusión posible varios poderes occidentales que de mayor a menor escala enumeraríamos así: Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Francia y Portugal. Aunque la U. R. S. S. se asoma al gran Océano entre Port-Arthur y el Estrecho de Behring —y más abajo a través del litoral chino—, allá *no impera*. El Japón y Filipinas son dos poderes orientales que cabe incluir en la órbita diplomática de los Estados Unidos (1). Holanda, dueña actual de Nueva Guinea, quizá no pueda ser añadida por mucho tiempo a la anterior lista. Su presencia es enérgicamente discutida por el naciente Estado oriental de Indonesia, que en su polémica con la ex metrópoli no insiste exageradamente en argumentos jurídicos, sino en la favorable situación en que le coloca su facultad para denunciar el Acuerdo de la Mesa Redonda, por otro lado tan mediocre en resultados para los neerlandeses (2). Así en las polémicas Oriente-Occidente que, aunque variadas,

(1) En virtud de los convenios de paz y mutua asistencia de San Francisco (de 8 de septiembre de 1951) y Washington (30 de agosto de 1951).

(2) Los acuerdos de la Mesa Redonda (La Haya, 2 de diciembre de 1949) reservaron el destino de Nueva Guinea. Es ésta una isla muy poco «oriental»: selvícola y habitada por melanesios parecidos a los papúas. No obstante, los

mantienen cierta conexión, el pleito holando-indonésico es el más aislable de los demás; bien que por motivos ajenos al mismo e incluso sin motivo reflexivo, por una especie de impulso sentimental, los delegados indonésicos en la O. N. U. hayan apoyado a los iranianos, egipcios y demás pueblos árabes en sus querellas contra Occidente.

El Oriente Pacífico es, pues, un mundo occidental, aunque cada vez menos europeo y sin polémicas (3). El Oriente islámico —con el pequeño núcleo del Líbano árabocristiano, pero sin el *iatus* de Israel— puede convencionalmente dividirse en tres grupos: el Próximo, desde Casablanca a Siwa o a Suez; el Medio, desde Siwa o Suez al Indo, y el Lejano, allende el Indo. En el Oriente Próximo no existen aún poderes orientales independientes. Libia es una promesa (?) o un embrión de Estado, que desde el 1.º de enero de 1952 andará apoyado —o sepultado— en un andamiaje internacional, preponderantemente occidental. Pues si en la «Comisión Preparatoria» de la O. N. U. que capitaneaba Adriaen Pelt figuraba Egipto, en lo sucesivo el «Reino Unido» (Federal, dividido) de Libia se apoyará en la O. N. U. y en sus ex ocupantes y prestamistas (Inglaterra, Francia, EE. UU.) antes que en la Liga Árabe, donde su ingreso puede suscitar problemas. Por esa razón en el sector del Próximo Oriente la polémica antioccidental reviste una curiosa forma: está sostenida internacionalmen-

indonesios la reclamaban en nombre del «derecho de autodeterminación», de la seguridad de Indonesia y para completar su unidad (?). Los holandeses, en las discusiones se han mantenido siempre a la defensiva, proponiendo fórmulas conciliatorias: administración común o mixta, administración internacionalizada o fiscalizada, independencia —no inmediata—, preparación de un plebiscito (lo que exige tiempo) y otras semejantes. La amenaza de los indonesios ha consistido, no en «invadir» Nueva Guinea (que ellos llaman Irian), sino en denunciar los acuerdos de Unión Holando-Indonésica, aplicando a los neerlandeses el mismo tratamiento que a los demás extranjeros. Amenaza de discutible valoración, porque de todas maneras, con Nueva Guinea o sin ella, los lazos que unen a la Corona holandesa con la República indonésica van a durar poco. Recuérdese que a esta situación se ha llegado por tres motivos: los progresos indonésicos, la acción del Japón y la de los Estados Unidos.

(3) Compárese el diferente alcance del Convenio de las Nueve Potencias del 6 de febrero de 1922 con los acuerdos de Canberra de 21 de enero de 1944 y 6 de febrero de 1947, que virtualmente reducen al papel de satélites a los poderes francés y holandés. Por otra parte, el Pacto de mutua ayuda australiano-neozelandés-norteamericano de 1 de septiembre de 1951, indica que la seguridad regional del Pacífico descansa sobre los Estados Unidos y no sobre Europa. Y quien «garantiza», dirige también.

te por elementos afines, pero forasteros, es decir, por los Estados árabes del Oriente Medio que integran la Liga homónima y que tienen voz y voto en la O. N. U.; por las compañías de los fieles a la ideología «progresiva» o «anticolonialista» y por los pescadores en río revuelto, naturalmente etiquetados *made in Moscow*. Interiormente, en cambio, nadie que no sea voluntariamente ciego podrá negar que la polémica antioccidental tiene fortísimas y espontáneas raíces en el Magreb. Podrá discutirse si los grupos políticos más activos —como el Istiqlal y el Neo Destur— representan o no el sentir independentista de la mayoría de los respectivos connacionales. Y si, aun representándolo, se trata de un impulso respetable pero impracticable o peligroso, a causa del estado de las circunstancias mundiales, en relación con la respectiva capacidad de «autogobierno». Lo que no puede negarse es que el problema, hondo y extendido, no se enterrará a base de maniobras diversorias, por mucha que sea su eficacia inmediata.

En el Oriente Medio hay, por el contrario, Estados independientes, es decir, miembros de la O. N. U., además de una organización regional operante —no decimos que con éxito— desde 1945: la Liga Árabe, creada por el Pacto del Cairo de 22 de marzo de 1945. Hay también reiterados intentos de creación de otra, ya puramente regional (resucitando el Pacto de Saadabad de 9 de julio de 1937, pero ampliado), ya con un alcance religioso superior: el Islamistán o Liga Panislámica, de la que el Pakistán sigue siendo tenaz y desafortunado vocero, porque no ha podido resolver previamente su violenta polémica con Afganistán a propósito de la zona tribal del N. O. pakistano. Ni que decir tiene que *Bharat*, personalizada por el Pandit Nehru, hubiera deseado una Liga no musulmana, sino asiática, donde hubiera desempeñado un fácil papel de demagogia antioccidental. Y decimos «hubiera deseado» porque la vecindad tibetana de Mao Tsé está haciendo reflexionar y evolucionar a la política hindú, si no —todavía— sobre Cachemira, al menos sobre Assam.

En el Oriente Lejano, el abismo entre los «orientales» fieles a Moscú y los que no lo son, está reduciendo la participación de sus pueblos —Birmania, Siam, Viet-Nam— en las polémicas con Occidente, al papel de discusiones localizadas y relativamente correctas; o al de estímulos simbólicos de las reivindicaciones de los pueblos próximo y medio orientales. Sólo algún discurso o artículo sobre la situación sangrienta de Malaya o del Tonkín recuerda en los escenarios internacionales que el Occidente es impopular y detestado (aun-

que prometa libertades y dólares) hasta para los que tienen su suerte ligada a él, como las minorías francófilas del Viet-Nam, Camboya y Laos, colocadas entre dos fuegos. El país más amigo de Occidente es Filipinas. Pero no olvidemos que al lado de la opinión de Quirino está la menos occidental de Laurel y la antioccidental de Luis Taroc.

II

Ya conoce el lector lo que hemos entendido por Oriente y cómo éste no sólo es heterogéneo, sino que pelea dividido por disputas internas y por su distinta manera de enfrentarse al Occidente. Si definiéramos al Occidente por exclusión, erraríamos. No sólo porque hay que separar al bloque soviético, a los relativamente «indiferentes» (Escandinavia, por ejemplo) y a los disidentes a causa de sus ideas «progresistas» (como Cuba, a cuya representación en la O. N. U. no ha impedido la fuerte influencia americana pronunciar un violento discurso anticolonialista), sino porque también los occidentales por antonomasia sólo coinciden en sus comunes planes (defensa del Oriente Medio, aplazamiento de la cuestión marroquí, solución negociada del pleito de la Anglo-Iranian) circunstancialmente y bajo perspectivas divergentes, que en cualquier momento pueden romper la mutua solidaridad.

A mayor abundamiento, existe en el Occidente algún hueco que no se debe a la falta del espíritu occidental del país que lo origina, sino a la miopía antioccidental de los sedicentes portavoces del Occidente. España, por ejemplo, predispuesta por su sangre y su tradición árabes hacia las soluciones de entendimiento y colaboración con sus vecinos de allende Gibraltar, se encuentra todavía proscrita y anatemizada, lo mismo en Estrasburgo que en Lake Success o en Tán-ger, por las potencias que ya (más o menos vergonzosamente) solicitan o especulan sobre su concurso para los momentos de apuro y sacrificio. ¿Cómo podrá, mientras subsistan estas condiciones, sentirse plenamente *occidental*? Ni aunque desaparecieran podría sumarse incondicionalmente a la política de predicar la democracia, sin cesar de mantener los privilegios unilaterales, *cum vis rationae*.

El Occidente en esta polémica hace un curioso *pendant* con el Oriente en la confusión de sus aspectos, confundiendo los razonables

con los indefendibles en sus respectivas causas. Lo que complica la cuestión, es decir, las cuestiones planteadas que, además de distintas, son de signo discordante.

III

No vamos a discutir si desde 1945 hacia acá se han registrado o no progresos en el campo de las relaciones internacionales, respecto de la eliminación de la fuerza y de su substitución por el Derecho, como instrumento normativo común y resolutorio de las diferencias que siempre han de existir entre los pueblos. Está claro que los *grandes* —dos o tres a lo sumo— lo siguen siendo en grado máximo; y que los pequeños son más débiles que nunca, bien que posean fáciles armas de perturbación. Lo que sí parece es que, incluso para la imposición de un criterio unilateral, resulta obligatorio el empleo de una abundante fraseología jurídica —y «pacifista»— acompañada de una serie de gestos y fórmulas que demuestran (?) el respeto a los compromisos internacionales existentes. El formalismo es más necesario que nunca para grandes y pequeños, y su empleo exige el encontrar siempre una base jurídica, requisito al alcance de todos los contendientes, pues nunca falta un texto que invocar o interpretar. Lo cual resta también eficacia a este recurso, ya que la concurrencia de textos y argumentos contradictorios, cuya presentación parece irreprochable, es una de esas paradojas consubstanciales con las características de la vida jurídica, tan alejada de la precisión matemática Y mucho más que en ningún otro campo, en el internacional, donde faltan un Código Universal y completo y la autoridad indiscutible encargada de interpretarlo y aplicarlo. Pues no lo son, por sus lagunas, la Carta de San Francisco de 26 de junio de 1945 ni la O. N. U. por ella instituída, ya que sus omnipotentes poderes están restringidos por la existencia del veto y otras reservas.

Así resulta muy fácil conocer los motivos políticos (o nacionales), que son los reales en las reivindicaciones orientales: el deseo de una mayor independencia y de un más fuerte poder (sin excluir la coexistencia de maniobras inspiradas por motivos personales o interiores); y también los motivos que impulsan a los poderes occidentales interesados: conservar un *statu quo* provechoso. Se puede también con

decisión tomar partido por unos u otros. Pero en cambio es más difícil la ponderación *objetiva* de los argumentos jurídicos que ambos grupos litigantes emplean, pues el Derecho no es una Matemática.

IV

Al lector no debe sorprenderle la sobriedad con que vamos a recordar la disputa anglopersa a propósito de la ley de nacionalización petrolífera que ha alcanzado a la Anglo-Iranian Oil Company. No porque se trate de asunto poco importante, ni porque esté total y definitivamente resuelto. A nuestro juicio es una querrela mucho más política que jurídica y escapa a este estudio. En efecto, la Anglo-Iranian, si bien registrada como corporación bajo las leyes británicas, no es un sujeto de Derecho internacional, y la ruptura de la concesión de 1933, por antijurídica que fuera, sería litigable ante los tribunales persas, sin que su art. 22 pueda servir en contrario por falta de titularidad en actores y jueces para aplicarlo. Las leyes de internacionalización, en cualquier país del mundo son materia de la competencia doméstica del Estado respectivo, conforme al principio del art. 2.º, párrafo 7.º de la Carta de San Francisco. Los británicos precisamente habían dado el ejemplo en su suelo metropolitano, y no podían rechazar en otros lo que habían recabado y consumado por sí. La disputa tendría carácter internacional bajo uno de estos supuestos: prolongación que afectara a la paz y seguridad internacionales (art. 23 de la Carta) o comprobación de una amenaza o ruptura de la paz (art. 39). Pero en el suelo persa no ha habido sino manifestaciones. La única amenaza para la paz radicó en la concentración de buques de guerra británicos frente a la factoría de Abadán y en las provocativas órdenes de intervención para ayudar a los navíos petrolíferos a desobedecer las órdenes de la Empresa nacionalizada. Quedaba un aspecto por el que la Gran Bretaña podía promover pleito al Irán, como protectora de las propiedades de sus súbditos o Empresas: la falta de una adecuada indemnización por la expropiación padecida y la reivindicación de los efectos ajenos a la nacionalización; extremos éstos sobre los que el Gobierno de Mossadeq Alí no se ha negado a negociar, siendo prematura toda calificación de «denegación de justicia», «imposición expoliatoria» u otra semejante. El pleito persa se ha llevado peor por Occidente que por Oriente (aunque éste haya cometido errores), quizá por infravalorar

la capacidad de resistencia económica iraníana o por supervalorar la solidaridad capitalista occidental. El Irán seguirá necesitando un entendimiento con el Occidente para una explotación eficiente de su riqueza; pero éste no puede aspirar a que las cosas vuelvan a estar conforme estaban, y ha sido torpe en su obstinación. No hay que olvidar el cambio de circunstancias mundiales desde 1941, cuando los dos países anglosajones, del brazo de Rusia, efectuaron la última invasión del Irán para forzar su neutralidad y disponer de su suelo, creando un resentimiento que los británicos no se han hecho olvidar por actos posteriores de generosidad o auxilio, como ha sucedido con los norteamericanos (4). Los americanos pueden rescatar en su provecho mucho de lo perdido por Occidente si no extreman la solidaridad con el capitalismo británico, cuando el Tribunal Internacional de Justicia, al dictaminar, devuelva el «caso» al Consejo de Seguridad, en el que nunca debió entrar, y a extramuros del cual puede arreglarse por negociaciones silenciosas.

Lo peor es que el ejemplo del Irán, aun cuando resultara negativo, es una semilla que germinará, si bien no inmediatamente, en los otros Estados petrolíferos del Oriente (Birmania e Indonesia tienen ya avanzadas sus nacionalizaciones) salvo los pequeños protectorados de Cuvait y Bahrein, que por eso mismo se harán indeseables a los ojos de sus vecinos. El Iraq ya ha conseguido un beneficio de sus regalías (4 bis).

(4) Los británicos han olvidado el alcance del Tratado de fin de las capitulaciones suscrito el 10 de mayo de 1928; el precedente de la prohibición de vuelos sobre el litoral iraníano del Golfo (1934) y algunas de las estipulaciones de la Declaración tripartita de 1.º de diciembre de 1943. Han recordado en cambio el peligro de una intervención rusa legalizada por el Tratado de 26 de febrero de 1921 (art. 6.º).

(4 bis) El acuerdo petrolífero entre Iraq y la Iraq Petroleum Company (13 de agosto de 1951) estipula: 1) El Iraq detraerá el 25 por 100 en especie del petróleo bruto producido por la I. P. C. y la Mosul P. C. y el 33 por 100 del de la Basrah P. C., siendo libre de vender el 12 y medio por 100 del total, y vendiendo el resto a la Sociedad al precio prevalente en el lugar de depósito del combustible, sin que la Sociedad añada gastos de transporte. El porcentaje que todavía quede al Iraq se percibirá como impuesto sobre los beneficios. 2) El mínimo de producción será 22 millones de toneladas de petróleo bruto extraídas anualmente por la I. P. C. y la M. P. C. desde 1954, y 8 millones extraídas por la B. P. C. desde finales de 1955. 3) El mínimo de ingresos petrolíferos del Iraq serán 22 millones de dinares en 1953 y 1954 y 25 millones desde 1955. 4) Las entradas medias del Iraq serán 35,5 chelines

Muy distinto es el pleito angloegipcio, es decir, el triple pleito suscitado por la Declaración egipcia del 8 de octubre de 1951 denunciando el Tratado de alianza de 26 de agosto de 1936; reclamando la total soberanía egipcia sobre su suelo y aguas jurisdiccionales (incluido el Canal de Suez y su zona, lo cual supone la evacuación de las guarniciones británicas en ella estacionadas), y poniendo fin al *status* de condominio en el Sudán, conforme a los Convenios de 19 de enero y 10 de julio de 1899.

Vaya por delante la afirmación de la simpatía personal instintiva del autor hacia Egipto; en parte por consideraciones favorables a la plena libertad de los países que como Egipto han padecido una brutal imposición exterior. En parte por el automático recuerdo de la semejanza entre la presencia británica en Suez, la puerta oriental del Mediterráneo, y en Gibraltar, su puerta occidental. Esa simpatía no es puramente reflexiva, ni queda al margen de los principios superiores del Derecho internacional que acabarán por imponerse a la larga, porque en medio de muchos ejemplos desalentadores, no cabe duda de que las épocas de las invasiones impunes va pasando. Pero esa simpatía nos confiere más autoridad para afirmar que los egipcios han planteado el pleito mal: a destiempo; en forma poco hábil y no mu-

por tonelada, elevable a 39,5 desde 1953. 5) Los ingresos de petróleo del Iraq serán cerca de 15 millones de dinares en 1951, cerca de 23 en 1952, cerca de 45 en 1953, cerca de 52 en 1954 y 59 desde finales de 1955. 6) La Sociedad suministrará el petróleo bruto preciso para el consumo local a 5,5 chelines tonelada. 7) Cuando los Gobiernos vecinos obtengan mayores ingresos por tonelada de petróleo que el Iraq, éste podrá pedir un aumento análogo. 8) Si la Sociedad suspendiera por fuerza mayor la extracción, garantizaría al Iraq, sin vínculos ni condiciones, un ingreso mínimo de 5 millones de dinares al año durante dos. 9) Las Sociedades petrolíferas pagarán al ratificarse el acuerdo 5 millones de dinares para satisfacer los gastos controvertidos. 10) En los Consejos directivos de las Sociedades habrá un cierto número de iraqueños. 11) Las Sociedades enviarán a sus expensas anualmente a Gran Bretaña 50 estudiantes. 12) Fundarán también una escuela en Derduk para formar técnicos especializados iraqueños con cabida de 240 alumnos y salida anual de 60. 13) En el futuro no se nombrarán dirigentes o técnicos extranjeros sin que el Ministerio de Economía admita previamente la falta de iraqueños capacitados. 14) El acuerdo se someterá a la ratificación al Parlamento iraqueño. 15) Regirá desde el 1.º de enero de 1951.

cho más eficaz, y mezclándolo con problemas ajenos en los que la posición egipcia es mucho más débil y desgasta una fuerza que haría falta a las gentes del Nilo para sacar adelante sus empeños propios.

A destiempo, porque el Tratado —que a diferencia de la concesión a la Anglo-Iranian es una estipulación entre dos sujetos de Derecho Internacional, miembros de la O. N. U.— era plenamente revisable después del 26 de agosto de 1956. Faltan menos de cinco años, lapso de tiempo que Egipto hubiera podido acortar significando con firmeza al Reino Unido su propósito de no reiterar las estipulaciones excepcionales que más interesan a aquél. Más aún: aunque siempre, con su tradicional egoísmo insularista, Gran Bretaña estaba preparada para una revisión de la que Egipto hubiera podido sacar bastante, vistas las circunstancias internas de la otra parte y las mundiales (5). Quizá haya sido por motivos de política interna por lo que Egipto se ha precipitado sin contar con resortes eficaces para conseguir la evacuación.

Por otra parte, sus invocaciones jurídicas son demasiado especiosas:

1) El principio de la igualdad de los miembros de la O. N. U. (artículos 2.º, 4.º, 1.º de la Carta) seguido del de la mutualidad de beneficios y deberes, que no significan, por desgracia, hasta hoy, la anulación automática de los vínculos desiguales en todo el mundo. La propia Carta establece una categoría privilegiada para los «cinco grandes», y el propio Egipto lleva seis años en la O. N. U. sin haber reclamado al ingresar la abrogación de su Convenio con Inglaterra, como incompatible con el texto citado.

2) Los principios del respeto a la independencia política y a la integridad territorial de los Estados miembros (art. 2.º, núm. 4.º) (6). No es difícil sostener que el Tratado «libremente consentido» por Egipto deja intactos a aquellos principios. En efecto, así hubiera sido

(5) A mayor abundamiento, la desaparición de la maquinaria revisoria montada por los arts. 15 y 16 del Tratado a base de la fenecida Sociedad de Naciones, dejaba en libertad a los egipcios para sostener que no existía la obligación de mantener las condiciones para cuyo arreglo se establecía aquélla. En todo caso, Gran Bretaña debiera haber solicitado a partir de la extinción de la Liga una aclaración o complemento del Tratado, que, sin embargo, dejó pasar.

(6) Recuérdese de paso la ausencia en la Carta de una garantía territorial tan explícita y completa como la del art. 10 del Pacto de la Liga. No se trata de un descuido, sino de una omisión deliberada.

si los ingleses hubieran permanecido correctamente en los lugares marcados en el anexo al art. 8.º y dentro de las limitaciones que marca.

3) Eso quiere decir que por parte inglesa no se han cumplido todas las estipulaciones del Tratado (los egipcios se quejan además de la ejecución «sin interés» del deber británico de instruir y equipar a su ejército, conforme reveló la guerra contra Israel, bien que los ingleses atribuyen a factores internos la escasa eficacia de las armas egipcias). Sin embargo, siguen en pie, como eterno problema de Derecho internacional, las cuestiones de si el incumplimiento parcial de un nexo complejo de deberes recíprocos libera del resto o de la totalidad a la parte perjudicada. Pero lo que no puede discutirse es que no puede resolverse tal problema en un caso concreto sólo por una de las partes afectadas. Egipto pudo escoger la vía jurisdiccional del Tribunal Internacional de La Haya, conforme a los artículos 92 y 93 de la Carta en relación con el 36, núms. 3.º y 4.º del Estatuto del Tribunal anexo. Y pudo escoger la vía política de poner el hecho en conocimiento de la Asamblea (según el art. 11, núm. 2.º de la Carta) o del Consejo de Seguridad (según el art. 24). Aunque nos expliquemos su repugnancia a acudir a este último, donde no sólo la siempre mencionada U. R. S. S., sino también el Reino Unido disfruta de un escandaloso derecho de veto.

4) Han invocado los egipcios otro argumento objeto de múltiples discusiones en Derecho Internacional, pero sin solución unánime ni consagrada positivamente hasta ahora: la llamada cláusula *rebus sic stantibus* (7), que incluso resulta innecesaria respecto del problema de la defensa del Canal a la vista de la prevención del párrafo 2.º del artículo 8.º del Tratado. Pero aunque los egipcios estén en lo cierto al sostener que su capacidad defensiva no es la existente en 1936, y, sobre todo, que para la defensa del Canal no es forzosa la continuación de las guarniciones inglesas bajo un sistema de privilegios poco

(7) «Conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus». Esta cláusula, aunque de un modo no terminante, se recogía en el art. 19 del Pacto de la Liga de Naciones, que los redactores de la Carta de San Francisco tuvieron buen cuidado de no repetir. Los egipcios deben recordar la aplicación de la cláusula en el pleito entre Rothschild e Hijos contra su Gobierno en agosto de 1925. Quizá les ha animado a invocarla —aparte de la necesidad de acumular argumentos— el éxito que obtuvieron con ella en el Convenio de abolición de las Capitulaciones (Montreux, 8 de mayo de 1937). Pero la repetición de los éxitos no es siempre automática.

deseables, lo que no pueden es aplicar por sí solos la cláusula, pretendiendo que la otra parte —que es, además, la más fuerte— acceda a lo que piden ante la mera invocación.

Finalmente, ha habido también inoportunidad en esta justa reivindicación a la vista del ensombrecido panorama mundial, que puede dar lugar a que Inglaterra entremezcle hábilmente otra cuestión: la necesidad de completar el potencial defensivo egipcio para que un nudo tan importante no pueda caer bajo una súbita agresión exterior; lo que implica la continuación de algunos de sus privilegios, si bien ya no disfrutándolos exclusivamente, sino compartiéndolos con los otros miembros del «sistema de seguridad del Oriente Medio», que si se constituyera por vía de imposición a los Estados geográficamente interesados, sería una franca violación del Derecho internacional. De ahí la contraproposición del mediador iraquiano Nuri Said, un tanto incompleta, pero apta como base de negociación.

VI

No ha sido mucho más feliz la mezcla del problema del Tratado con los del Canal y el Sudán. Frescos están los acuerdos firmados entre el Gobierno egipcio y la Compañía (7 de marzo de 1949) concluyendo la vieja controversia sobre el alcance de las leyes egipcias de 1939, 1937 y, sobre todo, de la de 29 de julio de 1947. Aunque vieja la Convención de Constantinopla (firmada por España: 29 de octubre de 1888) constituye un texto que es mejor no tocar para no agravar la situación existente. Por otra parte, tampoco puede Egipto, como réplica a Albión, incidir en las violaciones cometidas por los británicos durante las dos guerras mundiales. El Estatuto del Canal puede armonizar la soberanía egipcia con las garantías internacionales, y sin duda que habrá tiempo y fórmulas para lograrlo en momentos más tranquilos.

El Sudán, como teórico condominio, tampoco puede ser objeto de disposiciones unilaterales por uno u otro de los dos países, como si fuera una *res in commercium*. No se trata ya del respeto al art. 11 del Tratado de 1936, y a los viejos acuerdos de 1899, que tan tenazmente venía descarnando Inglaterra en la vida práctica del condominio. Se trata de que la proclamación del soberano de Egipto como «Rey del Sudán» en nada resuelve el problema. Pues en él la parte

política es más importante que la jurídica, es decir, que aquélla ha de servir de pauta y base para ésta. La solución política ha de estar inspirada en la premisa que impone el art. 73 de la Carta de San Francisco: la libre decisión de los sudaneses para decidir su futuro, *expresada* con garantías internacionales y no *apreciada* por alguno de los condueños (8). Esta decisión no significa que un Sudán independiente viviera de espaldas a Egipto, con el que tan fuertes intereses comunes posee; el primero, la cuestión del Nilo, que exige también contar con Etiopía y con el país que sea dueño de Uganda: Inglaterra. Ni tampoco significa que un Sudán proegipcio fuera simplemente un grupo de mudirías egipcios, en lugar de un Estado federado o unido realmente por una doble Corona encarnada en común. De ahí que se vayan aproximando las soluciones que ofrecen las partes, bien lejos de sus anteriores actitudes. Inglaterra ofreciendo un rápido incremento de la autonomía actual para que a fines de 1952 Sudán decida por sí su futuro, dentro o fuera de la Mancomunidad Británica. Egipto, aceptando una administración internacional transitoria para que, evacuado el Sudán por sus ocupantes, pueda bajo supervisión internacional efectuarse un plebiscito cuyos resultados acataría. Lo único concluyente jurídicamente es la internacionalización del problema.

La polémica egipcia ha abierto el camino a otras reivindicaciones árabes que, sin embargo, se dirigen sólo contra un país —Inglaterra— y por la vía pacífica de peticiones diplomáticamente sostenidas. El Iraq, bajo la dirección de Nuri Said —no tan incondicionalmente an-

(8) Los condueños han intentado *interpretar* la voluntad nacional (?) sudanesa, otorgando el máximo valor a la opinión de los grupos que les son favorables y desconociendo la de los que le son adversos. Así, el «Frente de la Independencia» es probritánico, es decir, independentista o antiunionista bajo la dirección del Mirghani y con su núcleo Asshiqqa. Mientras que el «Frente Nacional» es proegipcio (es decir, unionista o antiindependentista, bajo la dirección del Mahdí y con su núcleo Umna. Lo que no puede desconocerse son los cambios e intereses producidos en Sudán por la creación el 20 de diciembre de 1948 de una Asamblea legislativa, con mayoría electa (65 puestos contra 10 nombrados) y por la concesión a los sudaneses de la mitad de los puestos en el Consejo Ejecutivo, embrión de Gobierno local. Como siempre, un plebiscito organizado por uno y otro de los condueños, suscitaría vehementes sospechas de parcialidad. Y lo que complica las cosas es que el plebiscito más imparcial que pueda concebirse tendrá por actores a gentes cuya capacitación y conciencia nacionales resulta seriamente defectuosa para un pronunciamiento tan grave.

glófilo como se cree— espera conseguir, además de las ventajas financieras e industriales en la explotación de los petróleos, la revisión del Tratado de alianza de 30 de junio de 1930. Si recordamos que el *Mechles* iraquiano rechazó el proyecto de convenio de 15 de enero de 1948, nos daremos idea de lo que Bagdad desea conseguir: desaparición total de las bases inglesas, de los monopolios de instrucción militar y suministro, del derecho a usar del territorio en caso de guerra y de toda forma de vinculación desigual. Iraq quiere una simple alianza que opere en virtud de la mutua consulta, por decisiones que cada parte acepte en cada caso y libremente.

El ejemplo del Iraq repercute en el Reino hachemita del Jordán, menos «incondicional» bajo Talal I que bajo su padre. Los jordanos reprochan a Albión, más que el Tratado de 15 de marzo de 1948, lo poco que les ha servido en su guerra con Israel. Su conclusión parece ser: siervos y con poco provecho, es un mal negocio. La poca actualización de estas reivindicaciones nos excusa de dedicarles mayor atención (9).

VII

Deberíamos hablar de la polémica antifrancesa del Magreb y no del pleito marroquí entre orientales y occidentales. Por una parte existen al lado del pleito marroquí otros dos, tunecino y argelino, si bien momentáneamente callados en su exteriorización internacional; lo cual no significa que lo hayan de estar por mucho tiempo (10). Por

(9) Por semejantes razones omitimos el examen de las negociaciones entre Inglaterra, Francia y el nuevo Rey de Libia, ya que la cuestión no es anti-occidental, sino de reajuste internacional de intereses contrapuestos.

(10) El pleito de Túnez aguarda por dos razones: porque los tunecinos —que no disponen de los argumentos internacionales al alcance del Sultán de Marruecos— esperan a ver lo que sucede con el pleito marroquí, y porque por vía de negociación directa están obteniendo de los franceses importantes concesiones (como los cuatro decretos de 8 de febrero de 1951) que les preparan para la revisión general de los Convenios del Bardo (12 de mayo de 1881) y La Marsa (8 de junio de 1883), hasta conseguir su independencia interna, que quizá conserve alguna relación exterior transitoria con Francia.

El pleito argelino es de más difícil formulación internacional, porque Argelia es un «grupo de departamentos» franceses y sus habitantes «ciudadanos franceses» (Estatuto de 20 de septiembre de 1947). Intervenir en él parece intromisión en un asunto local francés —aunque de hecho sea algo más—. A

otra parte, las reivindicaciones árabes se dirigen sólo contra Francia: España no es mencionada, lo que no pretende significar que los árabes asientan a que siga manteniendo indefinidamente la situación actual en su pequeña zona de protectorado en Marruecos (puede verse el significativo artículo de *Mimbar Echaab*, de Tánger, del 5 de octubre de 1951).

Mas no siendo los marroquíes «mayores de edad» internacionalmente —a causa del Tratado de Fez de 30 de marzo de 1912, típica expresión de las prácticas de una época—, han sido los egipcios, secundados por otras cuatro delegaciones árabes y las del Irán, Pakistán e Indonesia, quienes plantearon en la O. N. U. esta polémica, que ha adquirido tinte antioccidental al solidarizarse con Francia, Inglaterra (obligada por previas conversaciones privadas), y, circunstancialmente, los Estados Unidos, que siguen jugando con las dos barajas de las bases militares en una mano y la postura de ideólogos anticolonialistas en la otra. Ni que decir tiene que la iniciativa egipcia es también a la vez doble: idealística ayuda a un «hermano» lejano e impotente; y confirmación de su papel de directores del mundo árabe —sin permiso de Ibn Seud—, puesto que del musulmán quiere serlo Pakistán. El motivo o pretexto de la polémica ha sido la violación de los derechos humanos en Marruecos, a falta de otro mejor o más directamente enlazado con el ideal de la independencia marroquí. Pretexto o motivo basado en hechos reales; pero que suceden bajo distintas formas y grados, lo mismo en Casablanca que en Alejandría, Estrasburgo, Belfast, Alma-Ata, Shanghai o San Juan de Puerto Rico. En eso de poder «tirar la primera piedra» ningún país posee una decisiva autoridad sobre otro, salvo ciertos modelos extremos —y ausentes de este caso— como Suiza o Suecia, y no sin reservas.

Según Francia, todo asunto que afecte a sus relaciones con los

mayor abundamiento, los partidos argelinos independentistas están en un momento de crisis, como se ha visto en las últimas elecciones para la Asamblea argelina, y a pesar de la aparatosa alianza entre Ulamas, Biyyanistas, Messalistas y comunistas, que sólo a éstos beneficia. Muchos argelinos son indiferentes ante el problema de su independencia, y otros aceptan la pertenencia a Francia. Esta, inflexiblemente, quebranta a cuantos sectores se le oponen. Y como lleva ciento veinte años haciéndolo, su posición es mucho más fuerte que en Túnez y Marruecos. Hay, además, en Argelia más de un millón de franceses (y neofranceses) sólidamente arraigados.

marroquíes es por Derecho internacional cuestión doméstica y exclusiva de franceses y marroquíes. Según Egipto, no se trata de problema tan exclusivamente doméstico en virtud de varias estipulaciones de la Carta de San Francisco, alguna desarrollada por subsiguientes resoluciones de la O. N. U., que Francia, de buen o mal grado, ha de aceptar. Concretamente juegan las siguientes:

1) La O. N. U. se propone desenvolver entre las naciones sentimientos amistosos basados en los principios de igualdad de los pueblos y de sus derechos a disponer de ellos mismos; realizando la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales; desenvolviendo y vigorizando el respeto de los Derechos del Hombre y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión (art. 1.^o); la Asamblea General puede discutir «todas las cuestiones o asuntos que entran en el cuadro de la presente Carta» y especialmente formular recomendaciones para facilitar el goce de las libertades fundamentales (arts. 10 y 13 b).

2) Francia, como miembro de la O. N. U., está obligada a respetar esos objetivos según las disposiciones de los arts. 55 y 56 c) de la Carta. Concretamente, Marruecos (según reconoce al incluirlo en la lista de sus dependencias) es un «Territorio sin gobierno propio» y cualesquiera que fueran sus poderes antes de la Carta debe conformarse a los arts. 103 y 73 de ésta, y someterse su gestión como metrópoli a los principios del citado art. 73 (asegurar con el respeto debido a la cultura de las poblaciones afectadas, su progreso político; tratarlas con equidad; desenvolver su capacidad de autoadministración; tener en cuenta sus aspiraciones políticas; ayudarlas en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas).

3) Francia sabe que (aunque se opuso a su adopción) la Asamblea General en 2 de diciembre de 1949 aprobó una serie de resoluciones entre las que figura la institución por tres años de un Comité especial para que estudie e informe los resúmenes transmitidos sobre las condiciones de las dependencias, pudiendo formular por su parte observaciones.

4) En el caso de Marruecos, Francia no debe olvidar que sus poderes están sometidos a limitaciones y condiciones internacionales, como la de «igualdad de oportunidades» y «puerta abierta» del Acta de Algeciras de 7 de abril de 1906, reiteradas en las Convenciones de 4 de noviembre de 1911, 30 de marzo y 27 de noviembre de 1912; además, ya en 7 de febrero de 1923 el Tribunal Permanente de Jus-

ticia Internacional, en su dictamen núm. 4, reconoció que la cuestión de la nacionalidad en Marruecos no era por su naturaleza puramente doméstica. Más recientemente, a pesar de las declaraciones insinuantes de los señores Bidault (el 9 de septiembre de 1946) y Coste-Floret, ponente constitucional (el 6 de mayo de 1949) en la Asamblea Constituyente y parlamentaria francesa, Francia no se ha atrevido a «ingresar» a Marruecos (ni a Túnez) en la Unión Francesa como «Estados asociados», reconociendo la fuerza de los obstáculos internacionales y el vigor de la oposición manifestada lo mismo por el Sultán que por la población marroquí, en cuantas ocasiones se le han presentado desde que Francia intentó que sedicentes representaciones del país participaran en la Asamblea de la Unión Francesa (11).

5) Con intención más política que jurídica, la polémica antifrancesa esgrime argumentos menos objetivos o sólidos que los anteriores argumentos. Uno es el recuerdo de las promesas hechas por el fallecido presidente Roosevelt al Sultán y al Bey de Túnez; al primero en las entrevistas de Casablanca y, al parecer, en alguna carta cuyo paradero actual no está claro. Al segundo, en su famoso telegrama a raíz de la ocupación por el Eje. El otro argumento es el de que la tirantez entre franceses y marroquíes desborda el marco local para constituir un problema que afecta a la paz y a la seguridad internacionales, tanto por la posición de Marruecos como por la suerte de los intereses exteriores relacionados con la misma.

Los anteriores argumentos tienen en buena parte una indiscutible base jurídica, difícil de desconocer. Sin embargo, en el estado actual de las relaciones internacionales no puede conducir la demanda árabe hasta sus últimas *desiderata*: la salida de los occidentales y la independización de Marruecos. Aún es dudoso que puedan obligar a Francia a la adopción de medidas políticas concretas, prescritas por la O. N. U., mientras no cambie profundamente el actual equilibrio de corrientes contrapuestas en el areópago internacional.

Por de pronto hay que señalar que la Asamblea General (salvo en asuntos que no importan al caso) sólo formula *recomendaciones* cuyos módulos de ejecutoriedad quedan al criterio del miembro que ha de aplicarlas; si bien la Asamblea no ha podido con el sistema de

(11) Véase el número 14 de CUADERNOS DE ESTUDIOS AFRICANOS, por lo que hace al problema sudanés, y el número 15 por lo que hace al desarrollo del nacionalismo marroquí.

gobierno de la Unión Sudafricana, en el ex mandato del Sudoeste Africano, difícilmente podrá contra Francia en Marruecos. Para que la O. N. U. pudiera adoptar una acción ejecutiva sería preciso que el caso entrase dentro de las competencias del Consejo de Seguridad, como una amenaza o quebrantamiento de la paz internacional (artículos 23 y 24 de la Carta). Pero aunque realmente los motines o la «resistencia» antifrancesa alcanzaran en Marruecos una intensidad peligrosa para los intereses exteriores, en el Consejo de Seguridad no faltaría algún grande dispuesto a emplear el veto: en defecto de Francia, por ser parte en el caso, su aliada británica, que de ese modo aseguraría el veto francés de serle preciso en sus pleitos medioorientales.

Por otra parte, ¿qué es lo que la O. N. U. podría *recomendar* a Francia, de aceptar las acusaciones orientales? Medidas articuladas de tipo político, no; pues a pesar de la inconsciencia de muchos de sus miembros, éstos percibirían lo grave del precedente que iban a sentar. Podría sólo formular vagos consejos sobre el buen trato a los marroquíes, el desenvolvimiento de la autonomía, la sanción o reparación de abusos, y extremos por el estilo. La cuestión giraría en torno a un círculo vicioso.

Todo lo que las demandas orientales tienen jurídicamente de ineficaz respecto de la suerte de los marroquíes, lo tienen políticamente de eficaz como instrumento de aviso para frenar las maniobras francesas, y como medio de agitación y escándalo para mantener viva la tensión; dando a los marroquíes bríos en su actitud al hacerles ver que tienen amigos con tribunas exteriores, a la vez que perpetúan el mal-estar y la fricción entre Oriente y Occidente, con evidente alegría de la U. R. S. S., muy poco interesada en que reine la armonía en el mundo exterior a sus telones de acero y bambú.

VIII

Un espectador imparcial de la polémica reconoce que la obstinación inglesa y francesa justifica la impaciencia de los persas, egipcios y marroquíes, y que no son París ni Londres quienes pueden dar ejemplo a Teherán o El Cairo del respeto de los compromisos internacionales. Por otra parte, no es aprovechando con miras turbias y complejas el malhumor de los pueblos orientales como mejor se sirve

a la capacitación de éstos para un buen uso de su soberanía, recursos e independencia, que indudablemente llegará en fecha no tan remota como hace unos lustros hubiera parecido. La solución de los problemas examinados exigiría en vez de discordancias entre Oriente (al que culturalmente pertenecen Irán, Egipto y el Magreb) y Occidente (con el que ligan fuertes lazos económicos y estratégicos a los pueblos orientales), una armónica cooperación entre los dos mundos, que no es tan imposible como las actuales apariencias internacionales inducirían a pensar a los espectadores superficiales. Para obtenerla sería necesaria una recíproca buena voluntad, dispuesta a mutuas concesiones y sacrificios, y a dejar de un lado el uso del Derecho internacional como instrumento político. Además faltan ciertas cooperaciones omitidas y sobran ciertas intromisiones producidas.

España, en la que tan esplendorosa expresión han tenido los dos genios oriental y occidental, y que se encuentra en el cruce de los caminos mundiales, que pueden unir o separar a los mundos empeñados en la áspera polémica examinada, desea vivamente que se logre la concordia, para cuya obtención su concurso no sería despreciable, sobre todo en el problema magrebí (12).

JOSÉ M.^a CORDERO TORRES

(12) Nos permitimos recomendar al lector una ojeada a nuestro opúsculo *Aspectos de la Misión Universal de España*.