

CUARTA CONFERENCIA

LOS MANDATOS-TUTELA
DE LA SOCIEDAD DE NACIONES *

POR EL DOCTOR D. JOSÉ RAMÓN DE ORÚE Y ARREGUI

CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL
EN LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

EN este ciclo de vulgarización sobre las actividades de la Sociedad de Naciones, tan oportunamente iniciado por la Facultad de Derecho de esta Universidad, era forzoso dedicar una conferencia al examen del artículo 22 del Pacto, que introduce en la ciencia internacional la característica novedad de los *mandatos-tutela* (1); aparente garantía dada

* Fué dada esta Conferencia en el Aula número 8 de la Universidad de Valencia el 17 de Marzo de 1926.

(1) Además de las obras generales sobre Sociedad de Naciones y la bibliografía contenida en Orúe, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Góngora, 1925, páginas 160-175, pueden verse:

L'Allemagne et ses colonies, en *Rev. des sc. polit.*, 1917; Antonelli, *L'Afrique et la paix de Versailles*, 1921; Idem, *La Société des Nations et la politique des mandats*, en *Scientia*, Junio, 1924, págs. 427; Barchard, *The League of Nations. The problem of Backward areas and of colonies*, Boston, 1920; Bileski, *El mandato de la Sociedad de Naciones*, en *Zeitschrift für Völk.*, 1922, págs., 65-85; Id., *Desarrollo del sistema de los mandatos*, en *Zeitschrift für Völk.*, 1924, n.º 1; Brentano-Lujo, *La Société des Nations et le problème colonial*, en *Rev. polit. internat.*, Nov-Dic., 1918; Candace, *La question des mandats coloniaux*, en *Colonies et Marine*, Junio, 1921; Cioriceanu, *Les mandats internationaux*, París, *La Vie Universitaire*, 1921; *Critique de l'idée de mandat international*, en *Morning Post*, 30 En. 1919; Diena, *Les mandats internationaux*, en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, París; Hachette, 1924, vol. IV, págs. 215-263; Doumergue, *Le principe du mandat dans le Pacte de la Société des Nations*, en *Le Parlement et l'Opinion*, Marzo, 1919; Furukaki, *Les mandats internationaux de la Société des Nations*, Lyon, Phily, 1923; Gibbons, *Defects of the system of mandates*, en *Annals of the American Academy*; Jul., 1921, pág. 84; Goudy, *Mandatory Government in the Law of Nations*, en *Journal of comp. leg. and Int. Law*, Oct., 1919; Harris, *The challenge of the mandates*, en *Contemporary Review*, Abril, 1921; *Internationalisation des anciennes colonies allemandes*, en *Figaro*, 28 En. 1919; Keith, *Mandates*, en *Journal of comp. leg., and Int. Law*, 1922, pág. 71; Kol, *Les mandats coloniaux de la Société des Nations*, Genève, 1922; *Les mandats sur les anciennes colonies allemandes*. Discurso del primer

a pueblos inferiores, que al derivarse de la regla contenida en el artículo 119 del Tratado de Versalles (renuncia de Alemania a todos sus derechos y títulos sobre las posesiones de Ultramar, en favor de las principales Potencias aliadas y asociadas), plantea consecuencias jurídicas y políticas, decisivas para la futura vida del organismo ginebrino.

Denominación Utilizaremos la denominación de *mandatos-tutela*, prescindiendo del subtítulo «coloniales», por prestarse a manifiestos equívocos: alguno de los territorios cedidos en mandato a las grandes Potencias, no formaban parte de los vastos imperios coloniales existentes.

Precedentes Precedentes de la institución de los mandatos, pueden encontrarse en la historia, en un sentido jurídico.

Históricamente, nos recuerda aquel medioeval concepto del mandato; la omnimoda autoridad del Romano Pontifice, concediendo el derecho de futuras ocupaciones a uno u otro Estado, y aun delimitando la conquista. Como en estos días, se dispone de territorios «nullius», variando tan sólo el papel del mandante: a la *atribución papal*, sustituye la *atribución de la Sociedad de Naciones*.

Avanzando en esta rápida ojeada, dibújase con claridad la idea en las famosas «sugestiones prácticas» del general Smuts, cuando decía: «por su autoridad, la Liga tiene como primer deber, agrupar bajo su tutela y protección aquellos Estados, Naciones, grupos étnicos, antes encadenados bajo la arbitraria dominación de los imperios vencidos; como el nuevo Derecho rechaza toda anexión, corresponde a la Liga disponer de su suerte» (1). Advertiremos más adelante, cómo se adultera tan loable espíritu. Y se hace caso omiso del artículo 19 del proyecto presentado por el

Ministro inglés, en *Le Temps*, 16 Dic., 1920; Matthews, *International status of mandatory of the League of Nations*, en *Journal of comp. leg. and Int. Law*, 1924, página 245; Millot, *Les mandats internationaux*, Paris, Larose, 1924; Mills, *The Mandatory system*, en *Am. Journal of Int. Law*, 1923, pág. 50; Mondaini, *Il mandato coloniale*, en *Riv. coloniale*, 1921, pág. 93; Nolde, *Droit et technique des traités de commerce*, en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, vol. II, página 338, Paris, Hachette, 1924; Olivi, *Il mandato nella Società delle Nazioni*, Modena, Ferraguti, 1924; Pic, *Le régime du mandat d'après le traité de Versailles*, en *Rev. de D. int. public*, 1923, pág. 337; Potter, *Origin of the system of Mandats under the League of Nations*, en *Amer. Polit. Science Review*, 1922, pág. 563; Rappard, *The practical working of the mandates system*, en *Journal of British Inst. of Int. aff.* Sept. 1925; Rolin, *Le système des mandats coloniaux*, en *Rev. de D. int. et de leg. comp.*, 1920; Schnee, *Die deutschen Kolonien unter fremder Mandatherrschaft*, 1922; Stoyanovsky, *La théorie générale des mandats internationaux*, Paris, Presse Universit., 1925; Vallini, *I mandati internazionali della Società delle Nazioni*, Milano, Hoepli, 1923; Woolf, *Mandates and Empire*, London, 1920; Wolt, *Scope of the mandats under the League of Nations*, Portsmouth, 1920; Wright, *Tratados confiriendo derechos en los territorios bajo mandato*, en *Am. Journal of Int. Law*, Oct. 1924.

(1) *The League of Nations. A practical suggestion*, N. York, 1918.

LOS MANDATOS-TUTELA DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

presidente Wilson a la Conferencia de la Paz en sesión de 14 de Febrero de 1919, asignando con notoria injusticia a Smuts, la exclusiva paternidad de esta original idea.

Jurídicamente, ofrecen los mandatos una gran analogía con el sistema anglo-sajón de los *trustees*, la voluntaria administración de ajenos bienes, que impide en el *trustee* todo personal lucro (1).

Paremos la atención en las significativas deliberaciones de la paz de París, que ellas solas nos explicarán ciertos ocultos designios, varias sustanciosas nebulosidades. Aun respetando la técnica, la doble tendencia manifestada por los concurrentes, descubre sus verdaderas ambiciones.

Conferencia
de la paz

Defendieron con singular energía la *tesis anexionista*, Francia, Inglaterra y sus «dominions»; era la pauta trazada por sus grandes círculos colonistas, por los absorbentes comités comerciales. Y es Henri Simón, entusiasta de la clásica colonización, quien reclama sin rodeos para su país, Camerón y Togo; es M. Lloyd George, al combatir sañudamente la proposición wilsoniana; son los «dominions» ingleses, en sesión de 24 de Enero, poniendo sobre el tapete los hipotéticos peligros del imperialismo pangermánico. Aún había más: una estrecha inteligencia franco-inglesa, para negarse a evacuar regiones sometidas a su administración, desde el comienzo de la gran guerra.

Frente a ésto, la *tesis de la internacionalización* e independencia de las antiguas colonias alemanas, como protesta a proyectos anexionistas, adoptada con todo cariño por las organizaciones del socialismo mundial e importantes sociedades pacifistas. Aparece por vez primera en una declaración de 1917 del Comité parlamentario del Congreso de los «Trade-Unions» ingleses y el Comité del «Labour Party». Llega la sesión del 27, y Wilson —nuevo rey de la quimera—, defiende la tesis internacionalista y la administración colonial por una potencia mandataria de la Sociedad. Comienza el duelo encarnizado, se observan repetidamente los múltiples peligros político-económicos que acarreará el sistema de mandatos; firme a todo ello la opinión wilsoniana, sin conceder importancia a tales diatribas. Y ante tan gallarda postura, transige Inglaterra, siempre con marcado «desinterés»: acepta el mandato en Africa oriental alemana, rechazando la institución para las colonias vecinas de sus territorios, en Oceanía y Africa.

¿Cómo explicarnos esta primera postura americana? Se ha querido justificar el sistema, como un maduro fruto de su idealismo democrático, olvidando pudo pretenderse el evitar con sagacidad, una hegemonía japonesa en el Pacífico, ese inquietante enigma del porvenir.

(1) Fauchille, *Traité de Droit international public*, vol. I, Parte 2.^a, Paris, Rousseau, 1925, pág. 824; Lee, *The mandate for Mesopotamia and the principle of trusteeship in english law*, 1921.

¿Qué opina de todo ello, la vencida Alemania? Sin oponerse a la idea, reclama un modesto criterio de reciprocidad, extendiéndose el «control» internacional a todos los territorios coloniales; excusaremos advertir, cómo se desecharon sus observaciones.

Su objeto El objeto del sistema, su explicación oficial, se contiene en el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones. *Los principios siguientes se aplicarán a las colonias y territorios que, a consecuencia de la guerra, hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que los gobernaban anteriormente y que estén habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos, en las condiciones particularmente difíciles del Mundo moderno. (§. 1.º). El bienestar y el desenvolvimiento de estos pueblos constituye una misión sagrada de civilización, y conviene incorporar al presente Pacto garantías para el cumplimiento de dicha misión. (§. 2.º). El mejor método para realizar prácticamente este principio será el de confiar la tutela de dichos pueblos a las naciones más adelantadas, que, por razón de sus recursos, de su experiencia o de su posición geográfica, se hallen en mejores condiciones de asumir esta responsabilidad y consientan en aceptarla. Estas naciones ejercerán la tutela en calidad de mandatarias y en nombre de la Sociedad. (§. 3.º).*

Hasta aquí, hablan los redactores, aunque es fácil presumir no fueran los únicos propósitos, como demostraremos. Persona de tan directa intervención en las deliberaciones de París, como el ilustre Larnaude, llega a decir: «No puedo hacer la historia secreta del artículo 22, pero confío se hará un día y que se enseñará al público cómo llegó a introducirse en el Derecho internacional esta gran novedad» (1).

Definición Definiremos los mandatos con Cioriceanu, como «institución de Derecho internacional público, por la que los pueblos retrasados e incapaces de gobernarse por ellos mismos y que se encuentran bajo la soberanía de la Sociedad de Naciones (1), se confían por ella a aquellos de sus miembros más avanzados en el camino del progreso y que voluntariamente se encargan de educarlos y guiarlos hacia el «self-government», que les será reconocido cuando este fin se consiga» (2).

Caracteres De la lectura del artículo 22 y de la definición de mandato, podemos deducir sus características esenciales.

Ante todo, constituye un modo de administrar ciertos *pueblos inferiores, incapaces de gobernarse por sí mismos*, con incompleto desarrollo político y rudimentaria civilización.

Supuesto lo anterior, aparecen los mandatos como *procedimiento supletorio de la incapacidad* de dichos pueblos, mediante la adaptación al orden internacional del concepto jurídico de *tutela*, distinta a la romana, organizada tan sólo en beneficio del tutor. ¿Quién mejor para ejercer este cargo

(1) *La Société des Nations*, París. Imp. Nationale, 1920, pág. 44.

(2) *Les mandats internationaux*, París, *La Vie Universitaire*, 1921, pág. 34.

LOS MANDATOS-TUTELA DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

que la nueva Sociedad, verdadera «familia de Naciones», protegiendo y educando a esos pueblos atrasados, nuevos menores en la fecunda vida de cooperación internacional? ¡Protección y educación; verdaderas cargas económicas para los mandatarios! Divinas palabras que se esfuman ante la definitiva frase del general Gouraud, al hablar de los sacrificios franceses en Siria: *V'affaire payera.....*

Pero, creación abstracta la Sociedad, no podía por sí misma proceder a los cuidados impuestos por esta tutela internacional; *confía* dicha gestión a las naciones más adelantadas, ordenándolas el gobierno de pueblos incapaces, en virtud de *mandato*. Conviértese la Sociedad en *mandante*; los Estados a quienes se confía esta misión, en *mandatarios*. En realidad, las Potencias mandatarias se encuentran como subordinadas de la Sociedad; pecaríamos de ingenuos al creer se resignarán a desempeñar parecido papel. Además, caso de desaparecer aquella, ¿accederían las grandes Potencias a dar por terminada su función tutelar?

Debe verse en cada mandato una verdadera *relación contractual*, admitida voluntariamente por el mandatario, ya que no constituyendo la Sociedad un super-Estado, carece de facultades para imponer una pseudo-carga.

Se confiará siempre la misión mandataria a las *naciones desarrolladas* en lo político y económico, careciendo de aptitud aquellos pueblos desorganizados, pasto de la anarquía. Más difícil es exigir un mínimo de desarrollo democrático en sus instituciones internas, ya que en los actuales tiempos, caminan en ferviente maridaje, democracias e imperialismos.

Por último, nada se opone en el artículo 22, a la posibilidad de conferir mandatos a naciones que *no formen parte* de la Sociedad. Confirma este criterio, el hecho de haberse asignado a los EE. UU., en 25 de Abril de 1920, el mandato sobre Armenia, que rehusan por exagerados miramientos del más absorbente monroismo.

Problema muy discutido, es el fijar a quién pertenece la soberanía sobre los territorios sometidos a mandato. Parecería lógico atribuirse a las potencias mandatarias, a la comunidad de pobladores, a la misma Sociedad que delega su ejercicio; cabría admitir cómo quedó en suspenso durante el funcionamiento del mandato. Prescínlese de tales criterios, para proclamar a las principales Potencias aliadas y asociadas, como únicas soberanas; examinaremos más tarde, el alcance de este reconocimiento (1).

Siguiendo el examen del artículo 22, *el carácter del mandato deberá diferir según el grado de desenvolvimiento del pueblo, la situación geográfica del*

Soberanía y mandatos

Diversas clases de mandatos

(1) Bileski, art. cit., pág. 69; Cioriceanu, ob. cit., pág. 84; Lee, ob. cit., página 19, Millot, ob. cit., págs. 91 y 115; Rolin, art. cit., pág. 347; Schücking y Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, Berlín, Vahlen, 1924, pág. 417; Wright, *Soberanía de los mandatos*, en *Am. Journal of Int. Law*, Oct. 1923.

territorio, sus condiciones económicas y demás circunstancias análogas (§. 4.º). Era preciso huir de las generalizaciones, constituyendo un rígido tipo de mandato; se aprecian las circunstancias de cada territorio, para individualizar la gestión del mandatario. Además, se advertirá (pues es de sumo interés), que mientras para los mandatos A, se habla de *comunidades*, para los B, es de *pueblos* y para los C, tan sólo de *territorios*. Así, distínguese tres diversas categorías de mandatos, conocidas corrientemente con técnica fija.

MANDATOS A.—*Ciertas comunidades que pertenecieron en otro tiempo al Imperio otomano han alcanzado un grado de desenvolvimiento tal, que su existencia como naciones independientes puede ser reconocida provisionalmente, a condición de que la ayuda y los consejos de un mandatario guien su administración hasta el momento en que sean capaces de dirigirse por sí mismas. Para la elección de mandatario se tendrán en cuenta, en primer término, los deseos de de dichas comunidades (§. 5.º).* Pertenecen a este grupo, los Estados Sirios, el Estado del Gran Líbano y el Gobierno de Djebel Druse. Es el mayor régimen de libertad concedido, un trato preferencial que sirva de paso a la completa emancipación, presentando puntos de contacto con los protectorados, aunque no constituya un contrato sinalagmático (1). Y si la Sociedad desapareciera—digámoslo sin eufemismos—, se olvidarán los buenos propósitos, convirtiéndose con rapidez en colonias de los antiguos mandatarios. Mientras tanto, se recomienda la abstención en el régimen administrativo local, guiando y controlando tan sólo, lógicas inexperiencias de los indígenas.

MANDATOS B.—*El grado de desarrollo en que se hallan otros pueblos, especialmente en el Africa central, exige que el mandatario asuma en ellos la administración del territorio en condiciones que, juntamente con la prohibición de abusos tales como la trata de esclavos, el tráfico de armas y de alcohol, garanticen la libertad de conciencia y de religión, sin más limitaciones que las que pueda inspirar el mantenimiento del orden público y de las buenas costumbres, la prohibición de instalar fortificaciones o bases militares o navales, y de dar a los indígenas instrucción militar, salvo para policía y defensa del territorio, y que aseguren igualmente a los demás Miembros de la Sociedad condiciones de igualdad para el intercambio y el comercio. (§. 6.º).* Refiérese el texto, a las antiguas colonias alemanas, especialmente Togo y Camerón. Caso de disolverse la Sociedad, correrán igual suerte que las del grupo A.

MANDATOS C.—*Hay por último, territorios, tales como el Africa del Sur y ciertas islas del Pacífico austral, que, a consecuencia de la escasa densidad de población, de su superficie restringida, de su alejamiento de los centros de civi-*

(1) Baty, *Protectorados y mandatos*, en *The British Year-Book of Int. Law*, 1921-22; Giannini, *I mandatj tipo A e la loro natura giuridica*, en *Oriente Moderno*, 1922, página 65.

LOS MANDATOS-TUTELA DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

lización y de su contigüidad geográfica al territorio del mandatario o por otras circunstancias, no podrían estar administradas sino bajo las leyes del mandatario como parte integrante de su territorio, a reserva de las garantías previstas anteriormente en interés de la población indígena. (§. 7.º) En la actualidad, verdaderas colonias de los mandatarios, que disfrutaban aun en lo económico, de completa libertad; parte integrante de su territorio, no es aventurado suponer en su total anexión, de liquidarse el mecanismo wilsoniano.

Habiéndose presentado una delicada cuestión, la de fijar cuál es la nacionalidad de los habitantes en los mandatos B y C, dudábase si considerarlos como pupilos de la Sociedad, si asignarles una especial nacionalidad o reconocerlos como súbditos del Estado mandatario. Soluciona la dificultad el Consejo, con fecha 22 Abril de 1923, oponiéndose a la adquisición de la nacionalidad de la Potencia mandataria, pero admitiendo la posibilidad de una voluntaria naturalización (1).

Nacionalidad de los habitantes de países en mandato

Siguiendo el artículo 22 del Pacto, en todos estos casos, el mandatario deberá enviar al Consejo una Memoria anual concerniente al territorio que tenga a su cargo. (§. 8.º). Si el grado de autoridad, de soberanía o de administración que haya de ejercer el mandatario no hubiere sido objeto de convenios anteriores entre los miembros de la Sociedad, el Consejo resolverá expresamente acerca de estos extremos. (§. 9.º). Una Comisión permanente estará encargada de recibir y examinar las Memorias anuales de los mandatarios, y de dar al Consejo su opinión acerca de las cuestiones relativas al cumplimiento de los mandatos. (§. 10). En este mecanismo de vigilancia, se reconoce la absoluta competencia del Consejo, asistido por la Comisión de Mandatos, compuesta de especialistas en asuntos coloniales, pertenecientes casi todos a países no mandatarios; pero este «control» de la Sociedad, más que efectivo, estimamos ser puramente moral. Contraste original: prescindese de la opinión de la Asamblea, cuando a ella toca tan sólo decidir las nuevas asignaciones de mandatos.

Obligaciones de los mandatarios

De todas formas, puede solicitarse del mandatario, amplie la documentación contenida en la Memoria, como se hizo con la Unión Sud-Africana; y, al dudarse del alcance de alguna medida adoptada, enviar dicho extremo a consulta del Tribunal permanente de Justicia interna-

(1) *Journal officiel*, 1923, n.º 6, pág. 567; Wright, *Status of the inhabitants of mandated territory*, en *Am. Journal of Int. Law*, Abril 1924.

Respecto a los 6.000 colonos alemanes establecidos en el antiguo Sud-Oeste africano, incorporado a la Unión Sud-Africana, acordó el Gobierno de la Unión con el Reich, en 23 Octubre 1923, cómo «se convertirán en ciudadanos de la Unión en los términos de una ley general de nacionalización y el Gobierno alemán utilizará su influencia para obligarlos a no hacer uso de su derecho de declinar esta nacionalización». (Lampué, *De la nationalité des habitants des pays a mandat de la Société des Nations*, en *Journal Clunet*, 1925, pág. 59).

cional (1). Hipotéticamente hablando, hasta una grave falta cometida por el mandatario, pudiera originar la revocación del mandato conferido, reemplazando al mandatario.

Mandatos conferidos

Dejando ya la regulación jurídica del nuevo sistema, pasemos revista muy ligeramente, a los diversos mandatos conferidos por la Sociedad. Pero antes aclaremos una duda, que suscita la copiosa distribución de mandatos, hecha en 7 de Mayo de 1919 por el Consejo Supremo interaliado, antes de la definitiva constitución de la Sociedad. Porque de reconocérsela tan sólo la competencia en cuestiones de mandatos, esta decisión del Consejo Supremo tuvo un carácter provisional, siendo forzosa una posterior confirmación de la Asamblea. Recordando cómo renuncia Alemania a sus colonias en favor de las principales Potencias aliadas y asociadas, se explica la curiosa tesis oficial, que presta validez a las decisiones de dicho Consejo Supremo (2).

Este organismo directivo de las aspiraciones aliadas, en 7 de Mayo de 1919, confiere los siguientes mandatos: Togo y Camerón, conjuntamente a Francia e Inglaterra (3); las islas alemanas Samoa a Nueva Ze-

(1) Hudson, *Mandates jurisdiction of Permanent Court of International Justice*, en *Am. Journal of Int. Law*, 1923, pág. 25.

(2) Para M. Hymans, el título jurídico de la Potencia mandataria, es doble: uno emana de las principales Potencias aliadas y asociadas y otro de la Sociedad. Criterio confirmado por el Consejo, en 5 Agosto de 1920. (*Journal officiel*, Septiembre 1920, págs. 317, 334).

Y. M. da Cunha, en carta a M.^r Colby, declaró que «el reparto de los territorios sometidos a mandato era de competencia del Consejo Supremo, no del Consejo de la Sociedad; lo que ésta conservaba, no era la atribución de estos territorios, sino su administración». (Rouard de Card, *Les mandats français sur le Togoland et le Cameroun*, París, Pédone, 1924, pág. 10).

Según otra tendencia, las principales Potencias a las que Alemania y Turquía abandonaron territorios, detienen estos dominios como *fiduciarias*, hasta que la Sociedad confiere los mandatos. En este preciso instante, los fiduciarios terminan la misión, desapareciendo su poder. (Liszt, *Das Völkerrecht*, 12.^a edic., Berlín, Springer, 1925, § 12).

(3) Guy, *Le Cameroun sous le mandat français*, en *Le Parlement et l'Opinion*, Junio 1923; Moncharville, *L'exécution du mandat français au Togo et au Cameroun*, en *Rev. de D. int. public*, 1925, págs. 58-78; *L'organisation des pays mandats français*, en *L'Europe Nouvelle*, 1920, pág. 1.729; Martin, *L'existence au Cameroun*, París, Larose, 1921; Nicolas, *Le Cameroun depuis le traité de Versailles*, Tesis, París, Clerc, 1922; Paulin, *Le domaine extérieur de la France, pays à mandat. Cameroun-Togo*, París, 1923; Pelleray, *Le Togo*, París, 1923; Rouard de Card, ob. cit.; Thierry, *La question du mandat pour le Togo et le Cameroun*, en *Bull. du Comité de l'Afrique française*, Marzo, 1920.

Por los acuerdos de 30 Agosto 1914 y 4 Marzo 1916, los Gobiernos francés e inglés se reparten provisionalmente Togo y Camerón, conquistados y ocupados por las tropas aliadas. Cuando el Consejo Supremo los atribuye a Francia e Ingla-

LOS MANDATOS-TUTELA DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

landa; Africa Sud-Occidental alemana a la Unión Sud-Africana; posesiones alemanas del Pacífico al sur del Ecuador a Australia; Este africano alemán a Inglaterra; posesiones alemanas del Pacífico al norte del Ecuador (archipiélago Marshall, Carolinas, Marianas) al Japón; isla de Nauru a Inglaterra.

Ante enérgica protesta belga, se firma un acuerdo con Inglaterra, cediéndose a Bélgica el mandato sobre parte del Este africano, acuerdo confirmado por el Consejo Supremo, en 21 de Agosto de 1919.

Una nota americana de 21 de Febrero de 1921, dirige serias objeciones a la inclusión de la isla de Yap (posesión alemana del Pacífico al norte del Ecuador) en el mandato japonés, y fundados los EE. UU. en ser los mandatos una consecuencia de la gran guerra, en la que con tanta eficiencia intervinieron, sostienen que «su aprobación era requisito esencial para considerar como válido todo acuerdo sobre mandatos»; criterio desechado en 1.º de Marzo, por no ser miembro de la Sociedad. Además, ¿cómo sustentar parecida aspiración, cuando no quiso admitir el mandato sobre Armenia, fundándose en su extraña postura de alejamiento (1)? Finalmente, por el tratado yankee-nipón de 11 de Febrero de 1922, se consiente en dicho mandato.

Por acuerdo de 30 Mayo de 1923, Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda, pueden considerarse como trinidad que forma un solo todo, cuyos Gobiernos ejercen el mandato sobre Nauru, siendo designada Australia para gobernar dicha isla, en nombre del Imperio Británico (2).

La conferencia de San Remo (25 Abril 1920), atribuye los siguientes mandatos: Siria, Gran Líbano y Djebel Druse, a Francia, con efectiva colaboración de las autoridades locales (3); Palestina y Mesopotamia, a Inglaterra, reconociéndosela un derecho de acción directa.

terra, ambos Gobiernos tratan de delimitar sus respectivas zonas; así, en 10 Julio de 1919, se firma una declaración que describe la frontera franco-británica, trazada sobre el mapa de Sprigade. El Consejo de la Sociedad, reunido en Londres el 29 Julio de 1922, aprueba los términos del mandato francés.

(1) Barcia, *El imperialismo del petróleo y la paz mundial*, Valladolid, Cuesta, 1925, página 96; Russell Batsell, *The United States and the system of Mandates*, en *Rev. de D. int. de sc. diplom. polit. et soc.* 1924; Stinson, *American interest in the mandates*, en *Amer. Law Review*, Sept.-Oct., 1923; Wright, *The United States and the mandates*, en *Michigan Law Review*, Mayo, 1925.

Obedecía el interés americano, a la importancia estratégica de dicha isla, punto de amarre de las grandes líneas cableras del Pacífico.

(2) Charteris, *The mandate over Nauru island*, en *The British Year-Book of Int. Law*, 1923-24; pág. 137.

(3) Aboussouan, *Le problème politique Syrien*, 1925; Antonelli, *La France en Syrie*, en *Lyon Républicaine*, 3 Jul., 1922; Ayoub, *Les mandats orientaux*, París, Siréy, 1924; Bernard, *La Syrie et les Syriens*, en *Ann. de Géographie*, 1919, pág. 33; Besnard, *Le mandat français en Syrie*, en *Cahiers des droits de l'homme*, 5 Dic., 1925; Brunhes, *Le Djebel Druse*, en *Revue bleue*, 7 En. 1922; Burckhard, *Le mandat*

Tropezó la acción inglesa en Palestina (1) con serias dificultades, en razón de ser la antigua tierra de los hijos de Israel, donde se encuentran

français en Syrie et au Liban, Paris, Fabre, 1925; Catraux, *Le mandat français en Syrie*, en *Rev. polit. et parlem.*, 10 Feb. 1922; Chouchri-Cardahi, *Le droit des pays sous mandat français en Orient*, en *Bull. mensuel de la Soc. de leg. comp.* Jul.-Sept. 1925, página 263; Clerget, *Syrie et Palestine*, 1923; Donon, *L'organisation de la fédération des Etats de Syrie et du Grand Liban sous le mandat français*, en *Rev. des sc. polit.*, Julio-Septiembre, 1924; Gounard, *La Syrie*, en *Le Correspondant*, Dic., 1920; Gouraud, *La France et la Syrie*, en *Rev. de France*, Abril, 1922; Goutant-Biron, *Comment la France s'est installée en Syrie*. Paris, Plon, 1923; Huvelin, *Que vaut la Syrie*, 1921; Ihssan el Cherif, *La condition internationale de la Syrie*, 1923; Joffre, *Le mandat de la France sur la Syrie et le Grand-Liban*, 1924; Khairallah, *Les régions arabes libérées: Syrie, Irak, Liban*, Paris, Leroux, 1919; Lammens, *La Syrie*, Beyrouth, 1921; Luquet, *Le mandat A et l'organisation du mandat français en Syrie*, 1923; Pic, *Syrie et Palestine*, Paris, Champion, 1924; Ray, *Le rapport sur le mandat français en Syrie*, en *L'Europe Nouvelle*, Feb. 1926, pág. 232; Ristelhueber, *Les traditions françaises au Liban*, 1925; Roudet-Saint, *La France en Syrie*, en *Le Parlement et l'Opinion*, 20 Nov. 1922; Id. *Syrie et Palestine*, en *Le Parlement et l'Opinion*, 20 En. 1923; Samné, *La Syrie*. Paris, Bossard, 1921; Wetterlé, *En Syrie avec le Général Gouraud*, 1924.

Mencionaremos a la ligera, las más interesantes noticias sobre estos territorios. Por el armisticio de Mondros (31 Octubre 1918), toman las tropas franco-inglesas posesión de Palestina, Siria y Cilia, evacuadas por el ejército turco-alemán, prolongándose esta ocupación hasta Noviembre de 1919, que entra en vigor la convención franco-inglesa de 15 Septiembre 1919, la cual fija una frontera provisional entre Siria y Palestina. Otro acuerdo posterior franco-inglés de 23 Diciembre de 1920, las señala definitivamente. Así se separan ambos mandatos, concedidos en un principio a Francia; explícase la oposición inglesa, ya que se sirve de Palestina «para así dominar por entero el canal de Suez, barrer el camino de San Juan de Acre al golfo Pérsico y consolidar su autoridad en Egipto» (Ayoub. ob. cit. pág. 159). El tratado de Sévres (10 Agosto 1920), en su art. 94, confirma los anteriores acuerdos, salvo un cambio en la frontera norte de Siria; concédese además a Francia e Italia, una zona de influencia económica en Asia Menor. El acuerdo franco-turco de 9 Marzo 1921, ordena retirar las tropas combatientes de Siria y el de Angora (20 Octubre 1921), deja a Turquía en Siria una banda de terreno frontera a Cilia, trazando el límite al nivel de la vía férrea de Bagdad y haciendo renunciar Francia a toda influencia en Anatolia. El tratado de Lausanne (24 Julio de 1923), señala la frontera turca con Siria y el Irak.

La *Federación Siria*, agrupa los Estados musulmanes de Damas, Alep y el territorio de los Alaonitas; el sandjak de Alexandretta, aunque dependiendo de Alep, conserva cierta autonomía, por la preponderancia turca.

El *Gran Líbano* (que por su preponderancia cristiana no ha podido entrar en la Federación Siria), comprende la región propia del Líbano con su zona litoral y el terreno fértil de la Bekaa entre Líbano y Anti-Líbano, para asegurar el aprovisionamiento de las regiones montañosas.

El *Djebel Druse*, aunque dependiente de Damas, forma un pequeño Estado.

(1) Ayoub. ob. cit.; Bentwich. *Mandates territories: Palestine and Mesopotamia*,

LOS MANDATOS-TUTELA DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

los Santos Lugares. Declárase Inglaterra en 2 Noviembre de 1917, por el establecimiento de un «foyer» nacional para el pueblo judío con propia organización y este error en proteger el *Sionismo* (1) provoca el descontento del Vaticano, lo que unido a lógicos recelos del pueblo árabe, obstaculiza la ejecución del mandato. La suerte de los Santos Lugares preocupa a los católicos armenios y griegos, molestos en ver a una Potencia protestante, guardiana de tan preciados monumentos de la Fe; protesta igualmente el Vaticano, comprometiéndose Inglaterra a nombrar una Comisión reguladora de derechos y reclamaciones (2).

Establécese Inglaterra en *Mesopotamia* en el Irak (3), constituido en

en *The British Year-Book of Int. Law*. 1921-22, pág. 48; Id. *The legislation of Palestine*, 1918-25, en *The Journal of comp. leg. and Int. Law*, Feb. 1926; Clerget, ob. cit.; Couchoud, *La nouvelle Palestine*, en *L'Europe nouvelle*, Sept. 1926, pág. 1240; Giannini, *Il mandato inglese sulla Palestina*, Roma, 1922. Khairallah, ob. cit.; Paper, *Palestine*, London, 1923; Pic. ob. cit.; Roudet-Saint, art. cit.

(1) Barral, *La suprématie universelle des Juifs et la Société des Nations*, Nice, Ficker, 1924; Batault, *Le problème juif*, Paris, Plon, 1921; Bernfeld, *Le Sionisme*, Tésis, Paris, Jouve, 1920; Braunstein, *Du Sionisme*, Paris, 1917; Cohen, *Du Sionisme*, 1920; Mignot, *Le problème juif et le principe des nationalités*, 1923; Groos, *Enquête sur le problème juif*. Paris. Lib. Nationale, 1924; Youssef El Kharen, *L'Etat juif en Palestine*, 1920; Ruffini, *Sionismo e Società delle Nazioni*, 1920; Santo, *La question juive*, Paris, 1921.

Es el *Sionismo* una doctrina político-económica que sueña con reconstituir en Palestina el «Reino de Sión», verdadero «foyer» nacional de los hijos de Israel; añeja doctrina, que se aviva a ratz del primer Congreso sionista en Bâle (1897). La protección dispensada a la Asociación sionista por la banca judía de Londres y N. York, logra de Inglaterra el ofrecimiento de constituir el *home* nacional judío, bajo la dirección de sir Herbert Samuel.

Aumenta progresivamente el éxodo. Según una curiosa estadística oficial de 1925, emigraron en este año a Palestina, 33.000 judíos, abandonando dicho suelo 2.140. Cabe apreciar un aumento de 31'66 en la población judía.

(2) Zimmermann, *Jérusalem et les Lieux-Saints au temps present*, en *Salut Public*. Dic. 1923.

Dirígese en 15 Mayo de 1922 el cardenal Gasparri al Consejo de la Sociedad, declarando el asentimiento del Vaticano a la concesión de iguales derechos a los musulmanes, pero la oposición a que se les garantizara un privilegiado trato.

(3) Ayoub, ob. cit.; Bentwich, art. cit.; Ducrocq, *L'Irak et la Société des Nations en Les Débats*, 24 Jul. 1923; Keith, *The League of Nations and Mosul*, en *The Journal of comp. leg. and. Int. Law*, Feb. 1926; Khairallah, ob. cit.; Lee, ob. cit.; Millot, *Le mandat anglais pour l'Irak*, en *Rev. de D. int. public*, 1925, págs. 79-100; Poidebard, *Mossoul et la route des Indes*, en *Asie Française*, Mayo, 1923; Tardieu, *Mossoul et le pétrole*, en *L'Illustration*, 19 Jun. 1920.

Las ambiciones inglesas, responden a este triple objetivo: «dominar el punto término de Bagdad-Bahu con Bagdad y sus prolongaciones sobre Bassora y golfo Pérsico, consolidar el poder inglés en Persia y apropiarse de Mósul por sus inmen-

reino árabe bajo la autoridad de Fayçal, no pudiendo realizarse el primer proyecto inglés de mandato; firmase posteriormente el acuerdo de Bagdad (10 Octubre 1922), por el que se obliga Inglaterra a prestar su asistencia y consejos al Irak. Mas las penosas incidencias anglo-turcas ocasionadas por el lamentable espectáculo de Mosul, derivan hacia la intervención del Consejo de la Sociedad y del Tribunal permanente de Justicia, aceptándose como frontera del Irak la llamada «línea de Bruselas», a condición de prolongarse otros 25 años el mandato inglés, que es aceptado.

Verdadero alcance de los mandatos

Tratando de fijar el verdadero alcance del nuevo sistema, es forzoso reconocer, modifica un tanto el clásico concepto de la ocupación. Ya no cabe hablar de territorios «nullius», considerados todos como reserva bajo el supremo poder de la Sociedad; además, queda sustituido el arbitrio particularista de los Estados, por un más ponderado criterio colectivo.

No conviene ilusionarse demasiado, creyendo rotundamente que los mandatos tienen por objeto evitar futuras anexiones, condenadas por los creadores de la paz, aunque sólo fuera en apariencia; una fina, cautelosa habilidad diplomática disfraza las verdaderas intenciones, no sabemos si utilizando el sistema del mandato, como tortuoso medio de adquirir colonias deseadas.

Consideraciones finales

Sintetizando nuestra opinión sobre el sistema de los mandatos-tutela

sas riquezas petrolíferas» (Pic. ob. cit., pág. 96. Vid. antecedentes en Barcia, ob. cit., págs. 69-107).

Durante la gran guerra, ocupa Inglaterra los vilayetos turcos de Bagdad, Basrá y una gran parte del de Mosul; en 1920, forma parte Irak del mandato inglés sobre Mesopotamia; fijanse las fronteras entre Turquía e Irak en el tratado de Sévres de 10 Agosto 1920. Pero la victoria turca sobre Grecia en la guerra de 1922, deroga los anteriores acuerdos, señalándose una amistosa fijación en el plazo de 9 meses, obligándose las Partes interesadas, a recurrir en última instancia a la Sociedad, de no llegarse a un acuerdo.

Fracasadas las soluciones de Lausana, sométese por Inglaterra el asunto al Consejo en 6 Agosto de 1924, que después de trazar la línea fronteriza de Bruselas, nombra una Comisión formada por un húngaro, un belga y un sueco, para que practicara sobre el terreno una encuesta, cuyo resultado pasó a estudio de un Comité especial del Consejo, contituido por representantes de España, Suecia y Uruguay.

Pero habiendo surgido una duda en el Consejo, respecto a su competencia y procedimiento a seguir, consúltase al Tribunal permanente, que emite aviso consultivo en 21 Noviembre de 1925 (aceptado por el Consejo en 8 Diciembre), en el sentido de que la decisión del Consejo fuera definitiva y obligatoria, no computándose para la unanimidad, los votos de las Partes interesadas. Al no aceptar Turquía esta interpretación, se retira del Consejo. (Whitton. *Avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale de la Haye du 21 nov. 1925, sur l'interprétation de l'article 3. §. 2. du traité de Lausanne du 24 juillet 1923, a propos de la frontière entre la Turquie et l'Irak*, en *Rev. D. int. public*, 1925, págs. 403-422.)

LOS MANDATOS-TUTELA DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

(esa nueva fórmula de la colonización, que plantea de tan original manera el problema), fuerza es patentizar en primer término, la positiva intención de los pueblos poderosos de apropiarse codiciados territorios, en daño de las naciones débiles, mediatizadas.

Pudieron advertirse en el curso de estas palabras, iniciales defectos constructivos; no se delimitan convenientemente las actividades de Asamblea y Consejo, no se preveen las consecuencias de una posible disolución de la Sociedad en la órbita mandataria, etc...

Y ahora, permítasenos como final, unas cuantas sugerencias de política internacional, justificadas por el progresivo influjo que los mandatos van adquiriendo en el desenvolvimiento interno de la flamante Sociedad; no será pecar de maliciosos, si vemos en ciertas desconcertantes conductas, la subterránea huella de vigorosas ambiciones colonistas.

Ya quedó examinada la reserva norteamericana, que rechaza el mandato armenio, pero solicita ver consultado su criterio. ¿Qué postura adopta Alemania, en estos últimos tiempos? La opinión pública de los vencidos, reclama colonias con marcada insistencia, como medio de favorecer la emigración y evitar el paro, poniendo término a su gran desequilibrio de población; se señala concretamente la concesión de un mandato en Africa oriental, con la vía férrea del lago Tanganyika a Dar-es-Salam, prohiéndose oficialmente el plan de la futura obra colonial, como empresa de *industrialización* (1). No es actuar de profetas, si aseguramos que con su entrada en la Sociedad, redoblará tenazmente su pretensión y que la rotunda negativa a investirla con el papel de miembro mandatario, pudiera inclinarla en el seno del Consejo a una obstinada labor obstaculizadora. Aún no pudo comprobarse si al firmar los pactos locarnianos, la fué ofrecido concretamente cierto mandato (¡maravilloso *do ut des!*); confiemos en una amplia corriente de transigencia, que olvidando pasadas divergencias, colabore amistosamente en liquidar tan espinosa cuestión. Porque las ambiciones son universales; donde antes solicitábanse concesiones territoriales, hoy se demandan *colonias, mandatos*. ¿Quién sabe si la tenaz oposición italiana a las medidas sobre desarme, no hubiera finalizado al pronunciarse como promesa, tan sugestiva palabra?

Cierto que confiándose los mandatos a los más prósperos países, en atención a sus recursos, experiencia colonista y posición geográfica, se

(1) Según tesis oficial del Dr. Schacht, es preferible la *industrialización de territorios coloniales* a la pura y simple explotación. En todo caso, la colaboración con el indígena será la regla y las cuestiones coloniales se considerarán problemas económicos y no militares. De aquí, la idea de formar Chartered Companies, o sociedades coloniales alemanas privilegiadas, con capitales americanos; industrializar colonias alemanas con la técnica y el personal alemán y con el capital americano. (Loutre, *L'Allemagne et les mandats coloniaux*, en *L'Europe Nouvelle*, Abr. 1926, pág. 557.)

atiende a razones de posibilidad educadora; pero nada indica el Pacto, de que forzosamente recaigan en grandes Potencias. Por ello, convendría extender la misión mandataria, con meditado estudio y positivas garantías, a naciones realmente adelantadas, pero no absorbentes; bello ideal, que convertiría a la Sociedad de Naciones en provechosa *escuela de colonización* (1). Aducimos como valioso precedente, la fecunda e imparcial labor de la «Comisión de Mandatos», integrada por especialistas de países no mandatarios.

Institución la del mandato, teóricamente preferible a gastados regímenes de franco privilegio, requiere una exquisita alteza de miras en su aplicación; de cumplirse lealmente, merecerán bien de la Humanidad los grandes directores de la Sociedad, ya que sus beneficiosos resultados, serán el mejor anuncio de una nueva era.

* * *

Rindiendo culto a la diosa actualidad, permitidme unas cuantas palabras sobre la pretensión formulada por nuestro Gobierno, respecto a la entrada de España con carácter de permanencia, en el Consejo de la Sociedad.

Renuncio a enumerar los positivos méritos, las contundentes razones que justifican el logro de tan preciado galardón y aún a todo cálculo de probabilidades. Pero ante ciertos sectores de opinión, que preconizan exageradas posturas de aislamiento, caso de no accederse a nuestras legítimas pretensiones, me permito recomendar calma, mucha calma. Es un llamamiento a los espíritus sensatos; laboremos con entusiasmo en la común obra de Ginebra, pues con todos sus patentes defectos, es de interés universal, defender el más eficiente organismo de pacificación que vieran los siglos.

(1) «Sería lógico que por ej. los Países Bajos, antigua potencia colonial, vieran atribuírseles un mandato sobre ciertos archipiélagos del Pacífico.» (Pic. ob. cit. pág. 32).