

LA VINCULACIÓN ENTRE LA PROTECCIÓN DE ALGUNOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA “SEGURIDAD Y PAZ” INTERNACIONALES: EL ANTECEDENTE DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

Juan Manuel BAUTISTA JIMÉNEZ*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LOS ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. II. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS MINORÍAS EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES. III. EL RÉGIMEN DE MANDATOS BAJO LA SOCIEDAD DE NACIONES.- IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN: LOS ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS HUMANOS

Como es bien sabido, la irrupción y progresiva internacionalización de los derechos humanos en el Derecho Internacional es un fenómeno relativamente reciente. Su repercusión, a partir de la fermentación de revolucionarios valores que han precipitado en el ordenamiento internacional, ha logrado minar apreciablemente el entonces vigente modelo de Westfalia, aunque sin llegar a sustituirlo¹.

En este sentido, el Derecho Internacional ha integrado dentro de sus funciones la salvaguardia de los derechos humanos fundamentales, bajo la concepción de que los individuos, en sí mismo considerados, y su dignidad son un bien jurídico a proteger. De esta forma, en un continuo proceso evolutivo, se ha originado un nuevo sector del ordenamiento denominado “Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (en adelante, DIDH). Integrado por normas jurídicas de carácter sustantivo y procesal se han conformado diferentes sistemas internacionales de protección de los derechos humanos que, vinculados a organizaciones internacionales regionales y universales, funcionan como mecanismos internacionales de garantía ante las violaciones de los derechos humanos sufridas por el particular frente al Estado².

* Profesor Ayudante Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Salamanca. Correo electrónico: jmb@usal.es

© Juan Manuel Bautista Jiménez. Todos los derechos reservados.

¹ Vid. CASSESE, A.: *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1991, pp. 255-256.

² Vid, al respecto, ABELLÁN HONRUBIA, V.: “Internacionalización del concepto y contenido de los derechos humanos” (Lección Inaugural del Curso Académico 1996-1997), en VV. AA.: *Tres lecciones*

Sin embargo, los citados sistemas internacionales de protección no fueron erigidos para poder responder de manera eficaz a la comisión de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, en dimensiones tales que generen situaciones de emergencia *humanitaria*³ en el interior de Estados cuyos gobiernos se revelan impotentes para impedirlos, o bien son los responsables de las violaciones. No en vano, como acertadamente se ha señalado, el Derecho Internacional de los derechos humanos se encuentra profundamente mediatizado por el preponderante papel que desempeña el Estado⁴.

Se ha señalado por no pocos autores que el Derecho Internacional clásico no impedía que los Estados, en ejercicio de su soberanía, pudieran llevar a cabo cualesquiera aterradoras e inhumanas acciones contra sus súbditos⁵. La afirmación se corresponde con un ordenamiento jurídico que consideraba como una competencia exclusiva de la jurisdicción interna de cada Estado la cuestión relativa al trato otorgado a sus propios nacionales. Precisamente, la internacionalización de los derechos humanos, obtenida a partir de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas y la adopción por la Asamblea General de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, DUDH) pondrá fin a esta concepción.

Sin embargo, durante la etapa histórica del Derecho Internacional clásico, es posible identificar algunos elementos de internacionalización de aspectos relativos a los derechos humanos. No obstante, el reconocimiento internacional de estos supuestos se realizó, en todo caso, de forma sectorial y a partir de específicas instituciones⁶.

magistrales, Ed. Universidad de Barcelona–Marcial Pons, Barcelona–Madrid, 1998, pp. 33-51, en especial, pp. 45-49; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “La protección internacional de los derechos humanos (I)”, en DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, 16ª ed., Madrid, 2007, pp. 649-652 y sobre el concepto, elementos, fundamento, principios, caracteres y sujetos del Derecho Internacional de los derechos humanos, VILLÁN DURÁN, C.: *Curso de Derecho Internacional de los derechos humanos*, Ed. Trotta, Madrid, 2002, pp. 85-125.

³ En este trabajo se emplea, en consonancia con la práctica generada a partir de los documentos de las Naciones Unidas, el vocablo “humanitaria” para adjetivar los términos de “emergencia”, “catástrofe” o “crisis”, aún a sabiendas de que el académico F. LÁZARO CARRETER desaprueba este uso, pues a su juicio implica desconocer su verdadero significado (“lo que mira o se refiere al bien del género humano”) y es producto de la “desidia profesional” de “informadores mal avenidos con el idioma español con ocasión de la crisis de Ruanda de 1994”, recomendando vivamente utilizar en su lugar el término “humana”, de manera que semánticamente sería más correcto escribir catástrofe, emergencia o crisis “humana”, en *El dardo en la palabra*, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2ª ed., Barcelona, 1998, pp. 657-659.

⁴ Por todos, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: “El Derecho Internacional de los derechos humanos”, en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (Coord.): *Derecho Internacional de los derechos humanos*, Ed. Dilex, 3ª ed., Madrid, 2007, pp. 65-66.

⁵ Vid., en este sentido, a título de ejemplo, FARER, T. y GAER, F.: “The UN and Human Rights: At the End of the Beginning”, en ROBERTS, A. y KINGSBURY (eds.): *United Nations, Divided World*, Clarendon Press, 2ª ed., Oxford, 1993, p. 240; HENKIN, L.: “International Law: Politics, Values and Functions. General Course on Public International Law”, *R. des. C.*, t. 216, 1989-IV, p. 209.

⁶ Al respecto vid., entre otros, LAUTERPACHT, H.: *International Law and Human Rights*, Archon Books, Hamden-Connecticut, 1968, pp. 120-122. Vid. también, PASTOR RIDRUEJO, J. A.: “La protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas: Aspectos humanitarios y políticos”, *Cursos*

Dejando a un lado los antecedentes históricos más remotos, relativos a la incorporación progresiva a los ordenamientos jurídicos internos de la idea de lo que hoy entendemos por derechos humanos⁷, señalamos, en primer lugar, la protección que recibe el particular, en su calidad de extranjero, por parte del Derecho Internacional clásico. Así, siguiendo al profesor C. Jiménez Piernas, el extranjero goza de un estándar mínimo de derechos que puede ser protegido por el Estado de su nacionalidad a través de la institución de la protección diplomática. Estándar mínimo al que no puede acogerse ni el apátrida, al carecer de nacionalidad, ni el nacional, puesto que el Derecho Internacional clásico no regula las relaciones del Estado con sus súbditos al considerarlas un asunto exclusivamente interno⁸.

Por tanto, el Derecho internacional clásico sólo protege al individuo únicamente si éste viaja más allá de las fronteras de su país y siempre que el Estado del cual es nacional estime conveniente hacer efectiva tal protección. Así pues, esta institución, que únicamente puede funcionar ante violaciones aisladas con nombres y apellidos de las víctimas, no abandona el marco de las relaciones entre Estados soberanos.

De lo anterior puede afirmarse, pues, que la protección otorgada al individuo, en su condición de extranjero, es indirecta e incierta ya que se concibe, en realidad, como una facultad discrecional bajo titularidad del Estado y no como un posible derecho en favor del particular que ha sido lesionado. En efecto, corresponde exclusivamente al Estado decidir, atendiendo únicamente a consideraciones de soberanía y en modo alguno en clave de derechos humanos, si le interesa hacer valer el cumplimiento del Derecho Internacional por otro Estado en la persona de un nacional suyo, que ha sido víctima de un ilícito internacional en el territorio de otro Estado⁹.

El segundo elemento de internacionalización de los derechos humanos tiene su origen en la decisión soberana de los Estados de celebrar tratados internacionales que regulen las entonces denominadas “prácticas odiosas”, convirtiendo las cuestiones como la esclavitud y la trata de seres humanos en una cuestión regulada por el Derecho Internacional¹⁰. De modo similar, otros tratados internacionales incluirán cláusulas a

de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1989, pp. 20-22; BUERGENTHAL, Th. y KISS, A.: *La protection internationales des droits de l’homme*, Ed. Engel Verlag, Kehl am Rhein, 1991, pp. 1-11.

⁷ Con respecto a este tema, vid. las excelentes páginas de introducción histórica del profesor A. TRUYOL Y SERRA en *Los derechos humanos*, Tecnos, 3.ª ed., Madrid, 1982, pp. 11-23; vid. también, NIKKEN, P.: *La protección internacional de los derechos humanos: Su desarrollo progresivo*, Cívitas, Madrid, 1987, pp. 29-39.

⁸ “El particular ante el Derecho de la responsabilidad internacional: los problemas previos del standard mínimo y la protección diplomática”, *Cursos de Vitoria-Gasteiz*, 1987, p. 65 y ss.

⁹ Vid., por todos, DIEZ DE VELASCO, M.: “Reflexiones sobre la ‘protección diplomática’”, en *Pensamiento jurídico y Sociedad Internacional. Libro Homenaje al profesor D. Antonio Truyol y Serra*, vol. I, Ed. Centro de Estudios Constitucionales-Universidad Complutense, Madrid, 1986, pp. 377-391.

¹⁰ En este sentido, por ejemplo, la prohibición de la trata de esclavos fue recogida en convenios internacionales desde principios del siglo XIX. Si bien, inicialmente, fue objeto de atención en tratados bilaterales (al menos, se contabilizan quince); con posterioridad, estas prácticas fueron reguladas en el marco de conferencias internacionales y en el seno de organizaciones internacionales incipientes. De esta forma, la abolición formal de la esclavitud se estableció en la Declaración del Congreso de Viena de 8 de febrero de 1815, en un tratado multilateral suscrito por el Concierto Europeo (Pentarquía), el 20 de

favor de concretos grupos de personas para que puedan profesar su confesión religiosa cuando sea diferente a la de la mayoría de la población¹¹.

Estos tratados se caracterizaban por la ausencia de mecanismos de aplicación por lo que en caso de incumplimiento sólo restaba acudir a las intervenciones arbitrarias de los demás Estados firmantes¹². Asimismo, acudiendo a la técnica de adopción de acuerdos, desde el último tercio del siglo XIX, se desarrolla una corriente de normas internacionales dirigidas a humanizar las conductas de las partes en los conflictos armados.

En los tres sectores indicados, y a diferencia de la institución de la protección diplomática, se asiste a un auténtico reconocimiento internacional de derechos a favor del ser humano. Esto es, se otorga de forma directa al individuo, ya como ser humano, ya como integrante de una minoría o grupo de personas con específicas características, una protección por parte del Derecho Internacional convencional, en relación con el disfrute de concretas libertades y en función de la situación específica en la que se encuentren, ora en época de paz, ora incluso en época de guerra.

Estas tres materias constituyen, por lo tanto, la punta de lanza de la técnica más utilizada en el proceso de internacionalización de los derechos humanos, la celebración de tratados internacionales, donde se manifiesta la importancia del consentimiento de los Estados, esto es, el respeto escrupuloso de la soberanía, en la reducción paulatina de su esfera de jurisdicción interna en beneficio de un ámbito material paulatinamente más amplio para el Derecho Internacional.

El tercer antecedente de la internacionalización de los derechos humanos fundamentales del individuo, se identifica con las acciones unilaterales armadas, de carácter coercitivo, que efectúan uno o varios Estados, bajo la invocación de la doctrina de la *intervención de humanidad o intervención humanitaria*¹³. La finalidad confesada, empero no

diciembre de 1841, y fue confirmada su prohibición en el Acta del Congo de 1885 y en el Acta de Bruselas de 2 de julio de 1891, vid. ROBERTSON, A. H y MERRILLS, J. G.: *Human Rights in the World*, Manchester University Press, 3ª ed., Manchester, 1989, pp. 14-16.

¹¹ La protección de las minorías religiosas en Europa, surgidas con ocasión de la Reforma protestante, se llevó a cabo mediante tratados internacionales de carácter bilateral durante los siglos XVI a XVIII. Posteriormente, se produce una sensible variación al recogerse en tratados multilaterales y ampliarse la protección a grupos diferentes de las minorías religiosas. Vid, sobre esta cuestión, BALOGH, A. de: *La protection internationale des minorités*, Les Editions Internationales, Paris, 1930, pp. 23-29; RUIZ VIEYTEZ, E.: *La protección jurídica de las minorías en la Historia Europea*, Ed. Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, pp. 19-34.

¹² Vid. ANDRÝSEK, O.: "Report on the Definition of Minorities", *SIM*, Special, nº 8, 1989, p. 18.

¹³ Entre la abundantísima bibliografía sobre la intervención de humanidad o humanitaria, vid., entre otros, ESCUDERO ESPINOSA, J. F.: *Aproximación histórica a la noción de intervención humanitaria en Derecho Internacional*, Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales de la Universidad de León, León, 2002; DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: *El derecho de injerencia humanitaria en el orden internacional contemporáneo*, Editorial Universitas, Madrid, 2005; RAMÓN CHORNET, C.: *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho Internacional*, Ed. Trotta, Madrid, 1995, especialmente, pp. 21-50; TESÓN, F.: *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Transnational Publishers, 2ª ed., New York, 1997; THOMAS, A. v. y THOMAS, A. J.: *La no*

coincidente en la mayoría de los supuestos con los objetivos de la intervención estatal, se dirige a detener o impedir determinados actos crueles, que atenten contra la conciencia de la humanidad, realizados por otro Estado contra una parte o la totalidad de su propia población.

Precisamente, a través de la institución de la *intervención de humanidad*, se perseguía otorgar, en situaciones excepcionales, un valor superior a la protección de los derechos humanos fundamentales de un grupo de individuos, sobre los principios de igualdad soberana y de no intervención de los Estados en los asuntos de la jurisdicción interna del Estado al que pertenecen.

Por lo tanto, este antecedente de la internacionalización de los derechos humanos es radicalmente diferente al anterior ya que se construye extramuros de la soberanía estatal o, en realidad, para derribar las altas murallas con las que el Derecho Internacional clásico edificó la soberanía de los Estados. Mediante la figura de la intervención de humanidad, el Derecho internacional clásico permite garantizar, en situaciones anómalas, determinados derechos al conjunto o a una par de la población de un Estado, con independencia de la actitud y consentimiento de éste.

Además, este antecedente retiene otras diferencias importantes con los dos anteriormente señalados. Así, entraba en juego únicamente cuando se producen violaciones masivas de los derechos humanos de una población o de una parte de ésta. No se activaba, pues, o más bien no debía activarse, ante violaciones esporádicas y aisladas. Además, cabe interpretar la doctrina de la *intervención de humanidad* como un primer límite establecido sobre el Estado en el tratamiento de sus propios súbditos. Límite, empero, que era ejercido siempre de forma discrecional por otros Estados, lógicamente más poderosos que aquél sobre el que se intervenía. Límite, pues, característico de un ordenamiento internacional acusadamente descentralizado y desprovisto de mecanismos fiables de control ante posibles abusos.

Por último, el antecedente más próximo en el tiempo se sitúa en el marco de la Sociedad de Naciones (en adelante, SDN). En concreto, en su seno se desarrollaron dos regímenes jurídicos circunscritos a la protección internacional de las minorías en el continente europeo y a la protección internacional de las poblaciones pertenecientes a territorios sometidos bajo la figura del mandato.

Ahora bien, además de constituir un importante precedente histórico de la protección internacional de los derechos humanos, la relevancia de la labor de la SDN como garantía de la protección de determinadas minorías y de los habitantes de los territorios bajo mandato o tutela internacional tiene una segunda lectura que considero de interés. Así, a mi juicio, la vinculación que se establece entre la SDN, organización internacional de vocación universal, su fin primordial de impedir todas la guerras consistente en lograr la seguridad y paz entre los Estados y la protección de determinados derechos fundamentales aparece por vez primera en la Sociedad

intervención. Sus normas y su significado en las Américas, La Ley, Buenos Aires, 1959; FABELA, I.: *Intervention*, Pèdone, Paris, 1961.

Internacional como antecedente de la que, a finales del siglo XX, se estableció en el seno de las Naciones Unidas, entre la protección de los derechos fundamentales del individuo y la amenaza a la paz y seguridad internacionales. Vinculaciones que en ambos supuestos implicó otorgar a la organización internacional de vocación universal en cada período histórico la garantía de defender los derechos fundamentales (o algunos de ellos) atendiendo a su incidencia sobre la “paz y seguridad” (o seguridad y paz de la organización ginebrina) internacionales.

II. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS MINORÍAS EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES.

1. Aproximación al contexto histórico-jurídico de la Sociedad de Naciones.

El final de la I Guerra Mundial conoció del derrumbe de imperios multinacionales como el Austro-Húngaro, el Otomano y el Ruso. El diseño del nuevo orden internacional se lleva a cabo durante la celebración de la Conferencia de Paz de París de 1919 por las potencias vencedoras. Éstas proceden al establecimiento de múltiples fronteras que delimitan nuevos Estados, Estados acrecidos y otros que ven reducido su territorio y su población.

Las nuevas cicatrices que presenta el continente europeo son el resultado de la aplicación del principio político de la libre determinación, conforme a la concepción e impulso del Presidente W. WILSON¹⁴. Resultado que, en buena medida, es adulterado por la inclusión de los inevitables intereses geopolíticos de las potencias vencedoras. Así, el mapa de Europa permaneció salpicado de numerosas bolsas de poblaciones pertenecientes a grupos étnicos, lingüísticos o religiosos distintos al preponderante en su Estado¹⁵, que constituían focos de gran inseguridad para las relaciones interestatales¹⁶.

¹⁴ El Presidente W. WILSON recogió, de esta forma, las aspiraciones de los movimientos nacionalistas que tan importante papel jugaron durante el conflicto y reinterpreto las ideas dominantes de la época en relación con el principio de las nacionalidades. Vid, sobre esta cuestión, ANDRÉS SAENZ DE SANTA M. P.: “La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional”, *Cursos Euromediterraneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. I, 1997, pp. 125-127. Respecto del principio de las nacionalidades y su relación con la protección de minorías, vid. REDSLOB, R.: *Le principe des nationalites*, Ed. Sirey, Paris, 1930, pp. 192-202.

¹⁵ Aunque la Conferencia de Paz de París de 1919 dio lugar a una multiplicación de las fronteras existentes con anterioridad al conflicto, sin embargo, permitió una sensible reducción del número de personas pertenecientes a diferentes minorías, rebajando la cantidad de sesenta millones de personas a una cifra cercana a los treinta, contribuyendo, por tanto, a una mejora de la situación desde la perspectiva política. Vid., SCALLE, G.: *Précis de Droit des Gens. Principes et systématique*, 2ª parte, Ed. Sirey, Paris, 1931, p. 191; DE AZCÁRATE, P.: *La Société des Nations et la Protection des Minorités*, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Genève, 1968, pp. 10-11. Esta monografía ha sido publicada de nuevo (con traducción al español del profesor C. FERNÁNDEZ LIESA) por el Congreso de los diputados y la Universidad Carlos III de Madrid dentro de un volumen en homenaje a su autor, Pablo de AZCÁRATE, bajo el título *Minorías nacionales y derechos humanos*, Congreso de los Diputados-Universidad Carlos III, Madrid, 1998, pp. 259-329.

¹⁶ Vid. NUÑEZ SEIXAS, X.: “La cuestión de las minorías nacionales en Europa y la sociedad de las naciones (1919-1939): El contexto histórico de la actuación de Pablo de Azcárate”, en AA. VV.: *Minorías nacionales y derechos... op. cit.*, pp. 45-48.

Con el objetivo de reducir al mínimo los riesgos de inestabilidad que, en primer lugar, para sus propios Estados y, a su vez, para la paz y seguridad internacionales, representaba la permanencia de minorías que no pudieron aprovechar la ola formada por la aplicación del principio de libre determinación¹⁷, las potencias vencedoras en la Conferencia de Paz de 1919 impulsaron la adopción de diferentes instrumentos internacionales protectores de aquéllas¹⁸. La mayor parte consistieron en tratados internacionales celebrados, de un lado, por las Principales Potencias Aliadas y Asociadas y, del otro, por Estados que, afectados en diferente grado por las consecuencias del reciente conflicto mundial, coincidían en encerrar dentro de sus fronteras islas de poblaciones minoritarias que no compartían con la mayoría de la población predominante, bien la lengua, la religión o la raza.

Por todo ello, los citados Estados se vieron obligados por normas de Derecho Internacional a otorgar un determinado grado de protección a aquéllos de sus nacionales que pertenecieran a determinadas minorías. De esta forma, en el periodo de entreguerras se procedió a internacionalizar concretos derechos fundamentales en favor de individuos que pertenecían a minorías de lengua, raza o religión.

Ahora bien, la finalidad de esta protección internacional no fue debida a consideraciones de carácter humanitario, como hasta entonces había sucedido en los supuestos, señalados anteriormente, de las intervenciones de humanidad y la regulación convencional de las “prácticas odiosas”, la libertad de culto y las normas de Derecho Internacional Humanitario; sino exclusivamente a razones de seguridad y prevención de conflictos entre Estados¹⁹. Esto es, la protección internacional de las minorías fue

Ahondando en la misma idea, RUIZ VIEYTEZ señala, acertadamente, que los riesgos de inseguridad internacional que pueden provocar las minorías, creadas después de la Conferencia de Paz de 1919, son aún mayores que las existentes en la época anterior al conflicto mundial, cuando formaban parte de imperios multinacionales de larga tradición; pues, las minorías de posguerra se encuentran, de un lado, dentro de Estados de reciente creación que aspiran a realizar políticas de fuerte homogeneización y, de otro, con el apoyo de Estados limítrofes a cuya etnia predominante pertenecen (*op. cit.*, p. 36).

¹⁷ Así, como acertadamente ya señaló G. SCHELLE, además de su vinculación al mantenimiento de la paz, “la protección de minorías fue concebida como una compensación otorgada a los grupos homogéneos a los que se les negó o fue imposible aplicar la libre disposición”, en *Précis de Droit...*, *op. cit.*, pp. 188. Al respecto, vid. también, THORNBERRY, P.: *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1991, p. 50; BOKATOLA, I.: *L’Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1992, p. 41-42; ROUSSO-LENOIR, F.: *Minorités et droits de L’homme: L’Europe et son double*, Ed. Bruylant-L.G.D.J., Bruxelles-Paris, 1994, p. 39.

¹⁸ Como ejemplo de la concepción imperante en la época que vinculaba directamente la existencia de minorías con potenciales amenazas a la seguridad internacional, señalamos las palabras pronunciadas por el Presidente WILSON durante la 8ª sesión plenaria de la Conferencia de París, el 31 de mayo de 1919, “No hay nada, me atrevo a decir, que sea más susceptible de poner en peligro la paz mundial que el tratamiento al que podrían ser sometidas, en ciertas circunstancias, las minorías” (citado por ANDRÝSEK, O.: *loc. cit.*, p. 19).

¹⁹ Vid. DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations and National Minorities. An Experiment*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1945, pp. 126-127. Esta pequeña monografía, de difícil localización, al igual que otras obras del mismo autor (vid. *supra* nota 13) se ha publicado nuevamente (vertida al español por el profesor F. MARIÑO) por el Congreso de los diputados y la Universidad Carlos III de Madrid, en AA. VV.: *Minorías nacionales y derechos...*, *op. cit.*, pp. 115-263.

concebida bajo una perspectiva esencialmente política de mantenimiento de la estabilidad de las nuevas fronteras²⁰.

Dicho lo anterior, la Conferencia de Paz de 1919 aún reserva un aspecto que considero de gran trascendencia: las Principales Potencias Aliadas y Asociadas decidieron que la protección internacional de los derechos de personas pertenecientes a determinadas minorías, por motivos de potencial amenaza a la estabilidad del Estado donde se encuentran y a los Estados limítrofes, quedara garantizada por la acción de una organización internacional, la SDN.

Esta decisión planteó un problema de técnica jurídica y una consecuencia de cierta envidia. El problema técnico se resume en que la base jurídica que permite actuar a la SDN en relación con la protección de las minorías debe buscarse en los tratados celebrados durante la Conferencia de Paz. Sin embargo, la SDN no es Parte de los mismos ya que la mayoría de éstos se celebraron con anterioridad a la entrada en vigor de la organización ginebrina²¹.

Sin embargo, la SDN no es Parte de los mismos ya que la mayoría de éstos se celebraron con anterioridad a la entrada en vigor de la organización ginebrina. Esta cuestión la abordaremos en el siguiente apartado, una vez hayamos expuesto brevemente el contenido de los tratados relativos a las minorías.

Por lo que respecta a la consecuencia, la atribución a una organización internacional de la competencia de garantía de ejecución de tratados internacionales relevantes en materia de minorías implicó, por un lado, superar en el plano jurídico la etapa histórica donde la respuesta ante las violaciones masivas de derechos humanos fundamentales de una parte de la población, cometidas en el interior de un Estado por el propio gobierno, quedaba bajo la arbitrariedad de la reacción descentralizada de los Estados más poderosos. En otras palabras, la doctrina de la intervención de humanidad ya no sería la única respuesta eficaz y, a mi juicio, tampoco la mejor respuesta, ante violaciones masivas de derechos humanos fundamentales dentro de las fronteras de un Estado.

2. Régimen jurídico del sistema de protección internacional de las minorías.

²⁰ MARQUARDT, St.: “La protection des minorités en droit international” en PICARD, E. (dir.): *La question kurde*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1991, p. 119. En el mismo sentido, vid. SCALLE, G.: *Précis de Droit...*, op. cit., p. 193; BOKATOLA, I.: *L’Organisation des Nations...*, op. cit., pp. 41-42.

Por su parte, HENKIN señala que la imposición de obligaciones convencionales sobre los Estados vencidos y los nuevos Estados está motivada por los intereses político-económicos de las grandes potencias y debe dudarse de la aparición de nuevas sensibilidades a favor de los derechos humanos (“International Law: Politics, Values...”, *loc. cit.*, pp. 210-211). En cambio, ANDRÝSEK si considera los ideales humanitarios como un componente más en el establecimiento del sistema de protección de minorías (*loc. cit.*, p. 19).

²¹ Conforme a las disposiciones finales del Tratado de Versalles, el Pacto de la Sociedad de Naciones entraría en vigor cuando Alemania y tres de las Principales Potencias Aliadas y Asociadas hubieran ratificado el Tratado. Esta situación se produjo el 10 de enero de 1920. En esa fecha casi todos los tratados con relevancia en materia de minorías, exceptuando tres de ellos, ya se habían celebrado. Vid. *infra* notas 25 a 27.

Pese a los intentos por introducir en el Pacto de la SDN un precepto de alcance general referente a la protección de minorías²², el tratado constitutivo de la organización internacional no contiene alusión alguna a las mismas, ni siquiera a la función de garante del sistema que se le fue encomendado más tarde por la Conferencia de Paz a la propia SDN.

Por lo tanto, los autores del Pacto expresaban, de esta forma, su negativa a establecer cualquier tipo de obligación jurídica de alcance general que pudiera vincularles internacionalmente respecto a la protección de sus propias minorías. Las obligaciones jurídicas que se derivaban del sistema se imponían, pues, sólo a determinados Estados y beneficiaban únicamente a las minorías de raza, de religión y de lengua²³.

Al analizar el sistema de protección internacional de minorías, conviene recordar que su construcción era tributaria de dos entidades distintas. En este sentido, la redacción y adopción de los acuerdos sobre minorías se llevó a cabo en el seno de la Conferencia de Paz de París de 1919, mientras que la elaboración del procedimiento para aplicarlos fue debida a la SDN a través de la actuación de algunos de sus órganos. No debe olvidarse, pues, esta distribución de funciones, en especial cuando se haya de valorar la eficacia del sistema en su conjunto, de forma que la organización ginebrina sólo debería responder por su labor en la ejecución de los tratados²⁴.

Desde un punto de vista formal, el sistema de protección de las minorías estaba formado por diferentes normas de Derecho internacional, a saber: cinco tratados especiales,

²² Entre las diferentes propuestas, cabe reseñar la incluida en el segundo proyecto de Pacto, avalado por el Presidente WILSON (16 de enero de 1919), que propugnaba que todos los Estados nuevos que fueran admitidos como miembros en la SDN debieran comprometerse a conceder a sus minorías étnicas o nacionales la igualdad de trato que otorgaban a la mayoría de su población. Fue rechazada por el gobierno británico que impuso su idea de regular las cuestiones relativas a las minorías en los tratados celebrados con los diferentes Estados, para atender así a las condiciones específicas de cada minoría. Igualmente, un proyecto presentado por Japón relativo a la igualdad y no discriminación entre las razas (13 de febrero de 1919) fue desestimado, vid. CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, doc. E/CN.4/Sub.2/384, p. 17.

En relación a las discusiones sobre la cuestión de las minorías durante la elaboración del Pacto de la SDN vid., al respecto, MANDELSTAM, A.: *La protection internationale des minorités, Première partie: La protection des minorités en droit international positif*, Ed. Sirey, Paris, 1931, en especial, pp. 7-16; THORNBERRY, P.: *International Law and...*, op. cit., pp. 38-41.

²³ El sistema de protección internacional de minorías finalmente establecido fue el resultado de la confluencia de ideas e intereses opuestos que representaban, siguiendo a NUÑEZ SEIXAS, tres actores principales: a) Los Gobiernos de los nuevos Estados independientes de Europa central y oriental que trataron de evitar ser sometidos al régimen de protección de minorías y, en segundo término, abogaron por un sistema de protección lo más restrictivo posible para las minorías; b) Las organizaciones de presión de algunas minorías, en concreto las hebreas y c) Las potencias vencedoras, integrando la *Comisión de los Nuevos Estados y de las Minorías*, encargada de elaborar el borrador del sistema de protección de minorías (“La cuestión de las minorías...”, op. cit., pp. 65-66). Un minucioso y a la vez ameno análisis histórico-político de la elaboración del Pacto y, en general, del devenir de la propia SDN, desde sus orígenes hasta su desaparición, puede encontrarse en WALTERS, F. P.: *Historia de la Sociedad de Naciones*, Tecnos, Madrid, 1971.

²⁴ Vid. DE AZCÁRATE, P.: *La Société des Nations...*, op. cit., p. 61.

denominados “de minorías”, impuestos por las Potencias Aliadas y Asociadas a dos Estados nuevos²⁵ y a tres Estados que vieron ampliado su territorio y su población con minorías que habían pertenecido a otros Estados²⁶; capítulos especiales insertos en los Tratados de paz de 1919-1923 que las Potencias Aliadas y Asociadas celebraron con cuatro Estados vencidos en la contienda mundial²⁷; cuatro tratados posteriores²⁸ y seis declaraciones unilaterales de voluntad realizadas por diferentes Estados en el momento en que fueron admitidos como Estados miembros en la SDN²⁹.

Si respecto al valor jurídico de las cláusulas contenidas en los tratados internacionales no cabe expresar dudas de ninguna clase, en relación a las declaraciones unilaterales, en realidad, actos jurídicos unilaterales, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional (en adelante, T.P.J.I.) se sintió compelido a afirmar que éstas poseían la misma fuerza obligatoria que los acuerdos internacionales³⁰, funcionando como clave de bóveda de todo el sistema de protección internacional de las minorías en vigor durante el periodo de entreguerras.

Por último, deben incluirse como normas jurídicas positivas del sistema de minorías una serie de acuerdos particulares, celebrados entre Estados limítrofes para regular cuestiones específicas, sin modificar el régimen general de protección³¹, así como las numerosas resoluciones que fueron adoptadas por el Consejo de la SDN en ejercicio de

²⁵ Tratado entre las Principales Potencias Aliadas y Asociadas y Polonia, firmado en Versalles el 28 de junio de 1919; Tratado entre las Principales Potencias Aliadas y Asociadas y Checoslovaquia, firmado en Saint-Germain-en-Laye el 10 de septiembre de 1919.

²⁶ Tratado entre las Principales Potencias Aliadas y Asociadas y el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, firmado Saint-Germain-en-Laye, el 10 de septiembre de 1919; Tratado entre las Principales Potencias Aliadas y Asociadas y Rumania, firmado en Paris el 9 de diciembre de 1919 y Tratado entre las Principales Potencias Aliadas y Asociadas y Grecia, firmado en Sèvres el 10 de agosto de 1920.

²⁷ Tratado de Paz con Austria, firmado en Saint-Germain-en-Laye el 10 de septiembre de 1919 (Parte III, Sección V, artículos 62 a 69); Tratado de Paz con Bulgaria, firmado en Neuilly-sur-Seine el 27 de noviembre de 1919 (Parte III, Sección IV, artículos 49 a 57); Tratado de Paz con Hungría, firmado en Trianón el 4 de junio de 1920 (Parte III, Sección VI, artículos 54 a 60) y Tratado de Paz con Turquía, firmado en Lausana el 24 de julio de 1923 (Parte I, Sección III, artículos 37 a 45). En este último tratado eran partes además de las Principales Potencias Aliadas y Asociadas, Grecia, Rumania y Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos.

²⁸ Convención Germano-polaca sobre la Alta Silesia, de 15 de mayo de 1922; Convención relativa al territorio de Memel, de 8 de mayo de 1924; Convención entre Polonia y Danzig, de 9 de noviembre de 1920 y Acuerdo Sueco-Finlandés relativo a la población de las islas Aaland (consignado y aprobado por resolución del Consejo de la SDN de 27 de junio de 1921).

²⁹ Finlandia (27 de junio de 1921); Albania (2 de octubre de 1921); Lituania (12 de mayo de 1922); Letonia (7 de julio de 1923); Estonia (17 de noviembre de 1923) e Irak (30 de mayo de 1932).

³⁰ C.P.J.I., *Dictamen consultivo relativo a las escuelas minoritarias griegas en Albania*, 6 de abril de 1935, Serie A/B, n° 64, pp. 19-20.

³¹ Tratado de Brünn de 7 de junio de 1920 entre Austria y Checoslovaquia relativo a cuestiones de escolaridad y medidas de arbitraje; Tratado de Praga de 29 de noviembre de 1920 entre Polonia y Checoslovaquia; Acuerdos de 9 de noviembre de 1920 y 24 de octubre de 1921 entre Polonia y Danzig relativos a cuestiones de lengua y educación de la minoría polaca de Danzig; Convención de Varsovia de 17 de marzo de 1922 entre Polonia, Estonia, Finlandia y Letonia; Acuerdo de Angora de 20 de octubre de 1921 entre Francia y Turquía.

las competencias otorgadas en el marco de la SDN como organización garante del sistema³².

3 Contenido del sistema de protección internacional de las minorías.

Respecto del contenido del sistema de protección de minorías, el T.P.J.I. tuvo ocasión de pronunciarse y establecer los dos objetivos fundamentales que lo presidían y entorno a los cuales se agrupaban los diferentes instrumentos internacionales señalados. Así, la protección de las minorías debía garantizarse, de un lado, a través del principio de igualdad de trato y no discriminación entre los individuos pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas y los demás ciudadanos del Estado y, del otro, proporcionando los medios que fueran necesarios para proteger sus peculiaridades minoritarias³³.

De esta forma, los Estados vinculados por las normas internacionales, para cumplir con el primer objetivo, garantizaban una serie de derechos no sólo a las personas pertenecientes a las minorías sino a todos los habitantes, observando un nivel de trato que impidiera toda discriminación por motivos raciales, religiosos o lingüísticos³⁴. Respecto al segundo objetivo enunciado por el T.P.J.I., los Estados reconocían que los individuos pertenecientes a las minorías dispondrían de medidas especiales para salvaguardar sus señas de identidad³⁵.

En relación con el carácter de los derechos que fueron reconocidos, el debate doctrinal abarca desde la postura de quienes niegan su establecimiento³⁶, pasando por el sector que considera la existencia de una combinación de derechos individuales y colectivos³⁷,

³² Vid. SCELLE, G.: *Précis de Droit...*, op. cit., pp. 195-196.

³³ C.P.J.I., *Dictamen consultivo relativo a las escuelas minoritarias griegas en Albania*, loc. cit., p. 17.

³⁴ En este sentido, los derechos y obligaciones garantizados son: a) derecho a la nacionalidad; b) derecho a la vida, a la libertad individual y a la libertad de culto; c) derecho a la igualdad ante la ley, a la igualdad de derechos civiles y políticos, a la igualdad de trato y de garantías en derecho y de hecho.

³⁵ Así, los Estados se obligan a no imponer restricciones a ninguno de sus nacionales en el uso de cualquier idioma, ya en el ámbito mercantil, ya en la esfera pública, en materia de religión, reuniones públicas y actividades de prensa. Por otra parte, los Estados se compromete a facilitar que sus nacionales utilicen su idioma ante los tribunales, ya oralmente, ya por escrito, cuando sea diferente del establecido oficialmente. Además, en las ciudades o distritos donde residan una proporción considerable de nacionales de idioma distinto al oficial, los Estados facilitarán que la enseñanza se imparta a los hijos de estos nacionales en su propio idioma. Inclusive, En las condiciones anteriores, se destinarán a las minorías lingüísticas, religiosas o étnicas, una parte de los fondos públicos con fines educativos, religiosos o caritativos.

³⁶ Así, F. MARIÑO señala que “en todo caso, no se establecieron directamente derechos de grupos o individuos, sino esencialmente obligaciones de los Estados afectados para las personas pertenecientes a las minorías”, en “Protección de las minorías y Derecho Internacional” en VV. AA.: *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1994, p. 168.

³⁷ De esta opinión participan, entre otros, E. DECAUX, quién considera reconocidos como derechos colectivos, entre otros, el uso del idioma minoritario en la esfera mercantil y ante los tribunales, y el acceso a fondos públicos en determinadas condiciones (“International Law and the Protection of Minorities”, *Contemporary European Affairs*, vol. 4, nº 4, 1991, p. 76) y LERNER, N.: “The Evolution of Minority Rights in International Law”, en BRÖLMANN, C./LEFEBER, R. y ZIECK, M. (eds.): *Peoples and Minorities in International Law*, Nijhoff, Dordrecht, 1993, p. 83.

hasta la defendida por aquéllos que niegan que los derechos y garantías hubieran sido reconocidas con carácter colectivo³⁸.

No obstante, considero más acertada la posición adoptada por el profesor F. Capotorti, quién entiende que la protección que otorgaban las normas jurídicas del sistema se dirigen casi exclusivamente al individuo como integrante de una minoría y no concede derechos de carácter colectivo al grupo como tal³⁹.

Esta concepción era tributaria, en buena medida, de los intentos por evitar susceptibilidades por parte de los gobiernos de Europa central y oriental que ya mostraron fuerte resistencia a ser partes en los diferentes tratados relativos a las minorías⁴⁰. Por otro lado, los diferentes tratados y actos jurídicos unilaterales permanecen mudos respecto al establecimiento de deberes de las minorías hacia el Estado al que pertenecen⁴¹. Esto no debe resultar extraño ya que se trataba de una cuestión que no se reducía a la lógica reciprocidad de los derechos otorgados por el Estado, sino que presentaba agudas aristas de carácter político⁴².

Por su parte, A. MANDELSTAM señala la existencia de dos derechos reconocidos a las minorías como entidades colectivas: el derecho a la representación proporcional de las minorías étnicas en los tratados con Turquía y Grecia y la autonomía local o personal otorgadas a determinadas minorías en los tratados con Checoslovaquia y Rumania (*La protection internationale des...*, *op. cit.*, pp. 127-136).

³⁸ Esta es el parecer de BOKATOLA quién distingue, acertadamente, entre recoger derechos colectivos, como los enunciados por DECAUX en la nota anterior, y el reconocimiento de éstos con el carácter de colectivos; así, concluye, en las diferentes normas internacionales que conforman el sistema de protección internacional de minorías no se realizó un reconocimiento de derechos colectivos sino “una suma aritmética de derechos” (*L’Organisation des Nations...*, *op. cit.*, p. 50). Por su parte, THORNBERRY considera, sin embargo, que más que derechos de carácter colectivo, en realidad, tan sólo demuestran la consideración por la dimensión grupal de la existencia humana (*International Law and...*, *op. cit.*, pp. 48-49).

³⁹ *Estudio sobre los derechos...*, *op. cit.*, p. 20. Este autor, que también participa de la distinción entre derechos colectivos y el reconocimiento de éstos como colectivos, indica además, que sólo excepcionalmente se admiten como derechos colectivos los que otorgaban una “autonomía local” a concretas minorías, como la recogida en el art. 2 del tratado de minorías con Rumania que garantizaba autonomía de carácter local en relación a los aspectos religiosos y escolares de las comunidades de sículos y sajones” (*ibid.*). De la misma opinión participan también ANDRÝSEK, O.: *loc. cit.*, p. 23 y THORNBERRY, P.: *International Law and...*, *op. cit.*, p. 48.

⁴⁰ Vid., al respecto, BALOGH, A. de: *La protection internationale...*, *op. cit.*, p. 93.

⁴¹ Las continuas presiones políticas de los Estados sometidos a los tratados de minorías sólo permitieron la adopción, durante la tercera sesión de la Asamblea de la SDN en 1922, de dos resoluciones favorables al reconocimiento del deber de las minorías para con sus Estados, vid., sobre esta cuestión, MANDELSTAM, A.: *La protection internationale des...*, *op. cit.*, pp. 137-147; DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations...op. cit.*, pp. 88-89; CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, *loc. cit.*, p. 20.

⁴² Este tema es considerado por P. DE AZCÁRATE como uno de los más delicados y peligrosos debido a la utilización realizada por los Estados con minorías en otros países.

Además, las resoluciones de 1922 (vid. nota anterior) devinieron inaplicables, habida cuenta de que la Sección de Minorías difícilmente aceptaría acciones fundamentadas en la falta de lealtad de una minoría para con su Estado. En este sentido, este autor distingue entre la lealtad “positiva”, que no cabe imponerla por ley y sólo podría ser exigible cuando se demostrara que el Estado ha actuado correctamente con respecto a sus minorías, y la lealtad “negativa”, esta es, la no realización de actos hostiles y subversivos contra la seguridad del Estado. Esta lealtad sí sería exigible, aunque bastaría para ello la aplicación del código penal y del principio de igualdad ante la ley, en *League of Nations...op. cit.*, pp. 89-91.

En cualquier caso, considero que el deber de lealtad de las minorías respecto al Estado en el que se encontraban sería exigible a través de la interpretación amplia de los derechos de ciudadanía que recogían los tratados⁴³.

Por último, aunque las diferentes normas internacionales incluían, como hemos señalado, algunos derechos y garantías aplicables a todos los ciudadanos, la SDN únicamente podía ejercitar su competencia de actuación, en su función de garante del sistema, cuando uno de los Estados vinculados vulnerara o amenazara vulnerar los derechos de las personas que pertenezcan a una minoría étnica, lingüística o religiosa; y ello, en virtud de la denominada “cláusula de garantía”.

4. La “cláusula de garantía”.

Junto a los derechos reconocidos, los tratados internacionales y los actos jurídicos unilaterales incorporaban una doble garantía: una de Derecho interno y otra de Derecho Internacional. La garantía de Derecho interno implicaba que cada Estado vinculado por los tratados citados se obligaba a otorgar a las disposiciones protectoras de los derechos de las personas pertenecientes a minorías el rango de normas constitucionales o leyes fundamentales, de forma que no pudieran ser derogadas por ninguna otra norma interna, ni pudiera legislarse en oposición o prevaleciendo sobre aquéllas⁴⁴.

Mayor importancia aún ofrecía la garantía de Derecho Internacional. Es importante señalar que ésta se encontraba presente en todos y cada uno de los diferentes tratados y actos jurídicos unilaterales relativos a las minorías, permitiendo con ello que el sistema en su conjunto adquiriera mayor coherencia⁴⁵. En efecto, tomando como modelo el precepto recogido en el Tratado de Paz de Versalles entre las Principales Potencias Aliadas y Asociadas y Polonia, la cláusula se repite con idéntico alcance en los demás tratados, recibiendo el nombre de “cláusula de garantía”⁴⁶. De conformidad con su primer párrafo, cada Estado vinculado a los tratados “acuerda que, en la medida en que

⁴³ Esta es la idea que sostiene P. THORNBERRY, *International Law and...*, *op. cit.*, p. 43; opinión que contrasta con la predominante durante los años treinta que entendió la ausencia de disposiciones relativas a los deberes de las minorías como una laguna de los tratados, vid. al respecto, MANDELSTAM, A.: *La protection internationale des...*, *op. cit.*, pp. 137; G. SCHELLE: *Précis de Droit...*, *op. cit.*, pp. 219.

⁴⁴ En este sentido, vid. CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, *loc. cit.*, p. 21; BOKATOLA, I.: *L'Organisation des Nations...*, *op. cit.*, p. 46. Conviene señalar, siguiendo a BALOGH, que la garantía de Derecho interno es aplicable también a los derechos de las personas pertenecientes a la mayoría de la población (*La protection internationale...*, *op. cit.*, p. 208).

⁴⁵ Vid., al respecto, FOUQUES DU PARC, J.: *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, Ed. Dalloz, Paris, 1922, p. 190 (citado por BOKATOLA, I.: *L'Organisation des Nations... op. cit.*, p. 44). Una opinión contraria manifiesta DECAUX al referirse a los tratados como “un mosaico de textos juxtapuestos” que contribuyen a conformar un pseudo régimen de minorías (“International Law and...”, *loc. cit.*, p. 75).

Sin embargo, no compartimos la conclusión final a la que llega FOUQUES DUPARC al considerar que la imposición, por parte de las Principales Potencias Aliadas y Asociadas, a un determinado número de Estados de disposiciones idénticas relativas a las mismas reglas de gobierno implican el establecimiento de nuevos principios en el Derecho Internacional, *op. cit.*, p. 197 (citado por ROUSSO-LENOIR, F.: *Minorités et droits...*, *op. cit.*, p. 34).

⁴⁶ DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations...*, *op. cit.*, p. 94, y, en especial sobre este punto, consúltese pp. 95-101.

las estipulaciones de los artículos precedentes afecten a personas pertenecientes a minorías raciales, religiosas o lingüísticas, constituyen obligaciones de interés internacional y serán establecidas bajo la garantía de la SDN”⁴⁷.

Asimismo, la “cláusula de garantía” reviste el contenido de los tratados de una protección internacional reforzada frente a futuros intentos de los Estados sometidos por reintegrar a su esfera de jurisdicción interna el trato a dispensar a sus minorías. En este sentido, las estipulaciones de los artículos relativos a la protección de las minorías “no podrán ser modificadas sin el consentimiento de la mayoría de miembros del Consejo de la Sociedad de las Naciones”⁴⁸. Por consiguiente, la verdadera innovación del sistema de protección de minorías residía, no tanto en el establecimiento de diferentes normas de Derecho Internacional, reconociendo derechos a favor de personas pertenecientes a determinadas minorías, sino en la ejecución de esas normas jurídicas se atribuye a una organización internacional⁴⁹.

En este punto se planteaba el problema de técnica jurídica que habíamos anunciado en el apartado anterior. Ya señalamos que aunque la “cláusula de garantía” se reproducía en los diferentes tratados internacionales, sin embargo la SDN, como organización internacional, no era Parte en ninguno de ellos. Por lo tanto, los efectos jurídicos de la “cláusula de garantía” permanecerían en suspenso hasta que la propia organización ginebrina aceptara la competencia que le otorgan los Estados Parte en los tratados. La aceptación de la SDN, limitada únicamente a las disposiciones que afectarían a los individuos pertenecientes a una minoría de raza, lengua o religión, fue llevada a cabo mediante resoluciones específicas del Consejo de la SDN para cada caso concreto⁵⁰. De esta forma, se otorgaba validez a los Tratados y a su “cláusula de garantía”⁵¹.

De esta manera, acertadamente se ha afirmado que la “cláusula de garantía” funcionaba como clave de bóveda de todo el sistema de protección internacional de las minorías en vigor durante el periodo de entreguerras y constituía la base jurídica que establecía el ámbito y fines de actuación de la SDN⁵². En concreto, precisaba los innovadores medios de acción atribuidos a la organización ginebrina, en los que disfrutaban de un

⁴⁷ Artículo 12, párr. primero, del Tratado entre las Principales Potencias Aliadas y Asociadas y Polonia, firmado en Versalles el 28 de junio de 1919.

⁴⁸ *Ibidem*. La adopción de las decisiones por mayoría, como excepción a la regla de la unanimidad de los Miembros del Consejo viene recogida en el artículo 5, párr.1 del Pacto de la SDN. Según el artículo 4 del citado Pacto son miembros del Consejo permanentes las Principales Potencias Aliadas y Asociadas (Los Estados Unidos de América, el imperio Británico, Francia, Italia y Japón) y, con carácter de no permanentes, cuatro Estados Miembros elegidos por la Asamblea de la Sociedad de Naciones.

⁴⁹ Vid., al respecto, DE AZCÁRATE, P.: *La Société des Nations...*, *op. cit.*, pp. 273-274; MOUTON, M.-R.: “La Société des Nations et la protection des minorités nationales en Europe”, *Relations Internationales*, nº 75, 1993, p. 318.

⁵⁰ Así, respecto a los artículos 1 a 12 del Tratado entre las Principales Potencias Aliadas y Asociadas y Polonia, firmado en Versalles el 28 de junio de 1919, se adoptó la resolución del Consejo de la SDN de 13 febrero de 1920. El contenido de las demás resoluciones respecto del resto de los tratados relativos a las minorías es idéntico.

⁵¹ DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations...*, *op. cit.*, p. 177.

⁵² Vid. CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, *loc. cit.*, pp. 18-21.

abrumador protagonismo los miembros del Consejo de la SDN⁵³, y que significaban una clara erosión de la soberanía de los Estados vinculados a los diferentes tratados y actos jurídicos unilaterales⁵⁴.

5. Control jurisdiccional y político del sistema de protección de las minorías.

Conforme a lo establecido en las “cláusulas de garantía” cabe señalar que existían dos tipos de mecanismos de control del cumplimiento de las normas internacionales relativas a las minorías que se reforzaban y complementaban mutuamente⁵⁵.

Por una parte, se previó un control jurisdiccional por parte del T.P.J.I. para los supuestos en que surgieran diferencias de opinión, respecto de la interpretación y ejecución de los preceptos relativos a las minorías, entre el gobierno interesado y cualquier miembro del Consejo. De esta forma, surgida la diferencia, los citados gobiernos se comprometían, de un lado, a considerarla como una diferencia de carácter internacional y, de otro, se obligaban a someterla a la jurisdicción contenciosa del T.P.J.I. si un miembro del Consejo así lo solicitaba. Las decisiones del Tribunal gozaban de efectos obligatorios e inapelables⁵⁶. Asimismo, el T.P.J.I. realizó una importante función interpretativa al pronunciarse, a través de la jurisdicción consultiva, sobre diferentes aspectos relativos a las minorías⁵⁷. Por lo tanto, la inclusión de una garantía de control jurisdiccional fue una de las innovaciones más interesantes del sistema de protección internacional de minorías⁵⁸.

Por otra parte, la cláusula de garantía atribuía un control político del sistema al Consejo de la SDN. De esta manera, el Consejo era competente para actuar en supuestos de infracción o peligro de infracción de alguna de las disposiciones relativas a la protección de las minorías, “pudiendo actuar de la forma que considere más adecuada a

⁵³ Los tres importantes medios de actuación de la SDN eran: 1) El derecho de todo miembro del Consejo de la SDN a llamar la atención del Consejo sobre cualquier infracción o peligro de infracción de las obligaciones recogidas en los tratados; 2) El derecho del Consejo a adoptar la acción y seguir la dirección que estimara apropiada según las circunstancias; 3) El derecho de cualquier miembro del Consejo de la SDN a referir al T.P.J.I. cualquier diferencia de opinión referente a cuestiones de derecho o de hecho que derivada de los artículos de los Tratados de minorías, como una disputa de carácter internacional conforme al artículo 14 del Pacto de la SDN, vid, párr. segundo y tercero, artículo 12 del Tratado de Versalles, 28 de junio de 1919.

⁵⁴ Vid, en este sentido, DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations...*, op. cit., p. 178-179.

⁵⁵ Vid., al respecto, CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, loc. cit., p. 26, en especial, pp. 21-26; THORBERRY, P.: *International Law and...*, op. cit., pp. 44-46. Sobre la cuestión de si los dos tipos de controles, atribuidos al Consejo y al T.P.J.I., son independientes o constituían dos instancias separadas de un mismo procedimiento, BOKATOLA se inclina, apoyándose en la propia jurisprudencia del T.P.J.I., por la primera opción (*L'Organisation des Nations...*, op. cit., p. 49).

⁵⁶ Vid. párr. tercero del artículo 12 del Tratado de Versalles, 28 de junio de 1919. Respecto a los efectos de la sentencia, vid. artículo 13 del Pacto de la SDN.

⁵⁷ Sobre esta cuestión, vid., entre otros, CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, loc. cit., pp. 25-26; ROBERTSON, A. H y MERRILLS, J. G.: *Human Rights in...*, op. cit., pp. 20-21; FEINBERG, N.: “La jurisdiction et la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière de mandats et de minorités”, *R. des. C.*, t. 59, 1937-I, pp. 591-705.

⁵⁸ CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, loc. cit., p. 25.

cada circunstancia”⁵⁹. Este poder estaba, sin embargo, supeditado a que la infracción debía ser inicialmente denunciada por un miembro del Consejo. Aquí terminaba la atribución de competencias al Consejo por parte de la “cláusula de garantía” contenida en todos los instrumentos internacionales relativos a las minorías.

Ahora bien, pese a que no cabe dejar de afirmar la considerable merma que en la esfera de la soberanía de los Estados interesados suponían los poderes de control político concedidos al Consejo, sin embargo, es preciso realizar algunas matizaciones importantes sobre la dificultad de aplicación práctica del control por el Consejo y sobre el grado real de erosión al que estaban expuestas las soberanías de los Estados vinculados a los instrumentos internacionales.

De este modo, aunque en principio parecía que la acción de la SDN era omnímoda, ya que el Consejo ostentaba el poder exclusivo para adoptar decisiones y llevarlas a cabo, la práctica resultaba ser muy diferente. Así, en realidad, se trataba de una atribución de facultades imprecisas⁶⁰ y con un funcionamiento en forma de falso embudo. De manera que la única vía para que el Consejo pueda activar sus competencias dependía del derecho de iniciativa que correspondía exclusivamente a cada miembro del Consejo⁶¹. Una vez, superada esta estrecha vía de entrada, las amplias competencias para las soberanías estatales, que de la lectura de la cláusula de garantía parecen concederse al Consejo, se reducían a una necesaria, y en demasiadas ocasiones inocua, labor diplomática de negociación con el Estado acusado de la infracción⁶².

Por lo tanto, aunque es correcto afirmar la erosión del principio de soberanía experimentada por los Estados sometidos al sistema de protección de minorías, esta aseveración ha de ser ponderada en su dimensión práctica, puesto que el consentimiento de los Estados afectados había de ser tenido en cuenta.

⁵⁹ Vid. párr. segundo del artículo 12 del Tratado de Versalles, 28 de junio de 1919. Entre las medidas que podía adoptar, a título de ejemplo, estaban el nombramiento de una comisión de encuesta sobre el terreno del Estado presuntamente infractor o recomendar que un Estado derogue determinadas leyes internas que sean contrarias a los tratados, vid., al respecto, BOKATOLA, I.: *L'Organisation des Nations...*, op. cit., p. 48.

⁶⁰ En este sentido, señala S. HOFFMANN que nada se dice acerca de cómo averiguar si se producen infracciones o peligro de infracciones a las disposiciones internacionales relativas a las minorías, ni como ejercer las competencias otorgadas al Consejo, *Organisations Internationales et pouvoirs politiques des Etats*, Ed. Armand Colin, Paris, 1954, p. 184. Vid. también, al respecto, MOUTON, M.-R.: “La Société des Nations...”, loc. cit., p. 318.

⁶¹ De esta manera, una interpretación estricta de la cláusula de garantía, apoyada sin fisuras por los Estados vinculados a los instrumentos internacionales, exige que el Estado miembro del Consejo que señale la existencia de una infracción o peligro de infracción ha de estar tan absolutamente convencido de la existencia de la misma como si estuviera realizando una acusación al Estado presuntamente infractor, vid. en este punto, DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations... op. cit.*, p. 179.

⁶² Esta es la única conclusión posible teniendo en cuenta la regla de la unanimidad en la toma de decisiones en el seno del Consejo y la necesidad de incorporar en las decisiones al representante del Estado acusado. En este sentido, el artículo 4º, apartado 5º del Pacto de la SDN establece que “Todo Miembro de la SDN que no esté representado en el Consejo, quedará invitado a enviar al mismo un representante, siempre que se discuta en el Consejo cualquier cuestión que le afecte particularmente. Y el artículo 5º apartado 1º se refiere a que las decisiones del Consejo se toman por unanimidad de los Miembros de la SDN representados en la reunión, vid. sobre esta cuestión, *ibidem*, p. 170 y HOFFMANN, S.: *Organisations Internationales et pouvoirs...*, op. cit., p. 184.

Por todo lo anterior, puede afirmarse que el mecanismo de protección de las minorías, tal y como se contempló por las Principales Potencias Aliadas y Asociadas en la “cláusula de garantía”, corría el riesgo de convertirse en una pieza de museo de incalculable valor doctrinal pero sin visos de una aplicabilidad práctica eficaz.

6. Procedimiento de aplicación adoptado por el Consejo de la Sociedad de Naciones

Corresponde a los méritos del Consejo de la SDN la reanimación del modelo recogido en la “cláusula de garantía”. En efecto, la alternativa a un mecanismo que, como acabamos de señalar, presentaba serias dudas de operatividad se produjo gracias a un conjunto de medidas que aunque no estaban contempladas expresamente en la “cláusula de garantía”, sin embargo, se situaban en el marco de la misma⁶³. El nuevo procedimiento se fundamentó en dos desarrollos: el derecho de petición en favor de las minorías y la creación de los “Comités de minorías” del Consejo.

Mediante la institución del derecho de petición a favor de las minorías se autorizaba a cualquier Estado miembro de la SDN, asociación, minoría o individuo, pertenezca o no a una minoría, a ofrecer a la SDN información sobre la infracción o peligro de infracción de disposiciones a favor de las minorías⁶⁴.

De esta forma, se ensanchaban las vías de acceso para llamar la atención del Consejo. Ahora bien, no cabía identificarlo con un derecho subjetivo ni como una demanda formal que permita iniciar un proceso judicial, ya que la actividad del peticionario finalizaba con la presentación de la petición. En efecto, la diferencia o controversia, si es que existía, se establecía entre la SDN y el Estado presuntamente infractor⁶⁵.

⁶³ Vid., al respecto, DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations...op. cit.*, p. 181, WALTERS, F. P.: *op. cit.*, pp. 397-398.

⁶⁴ El derecho de petición se estableció con ocasión de la adopción por el Consejo del informe Tittoni (22 de octubre) relativo a los límites y garantías establecidos en los diferentes tratados de minorías. Su naturaleza tiene carácter meramente informativo para el Consejo. Sobre esta cuestión, vid., entre otros, MANDELSTAM, A.: *La protection internationale des...*, *op. cit.*, pp. 155-175; FEINBERG, N.: “La pétition en droit international”, *R. des C.*, t. 40, 1932-II, pp. 529-641; SCELLE, G.: *Précis de Droit...*, *op. cit.*, pp. 235-239.

⁶⁵ Una vez que la petición era admitida a trámite por la Secretaría de la SDN, la petición era comunicada al gobierno cuestionado con objeto de que realice las observaciones que considere convenientes, y a título informativo a los miembros del Consejo y, en general, a aquellos Estados miembros de la Organización que pudieran mostrar interés. Vid., en ese sentido, MOUTON, M.-R.: “La Société des Nations...”, *loc. cit.*, p. 320.

Sin embargo, una opinión contraria parece sostener J. F. GREEN quién considera que a través del derecho de petición se establecía una relación entre un individuo o un grupo y una organización internacional (*The United Nations and Human Rights*, Brookings Institution, Washington, 1956, p. 11).

En relación con los requisitos necesarios para la admisión a trámite de la petición y las erosiones a la soberanía de los Estados, reseñamos que no se admitían aquéllas que se presentaran bajo la forma de ruptura de los vínculos políticos entre la minoría de que se trate y el Estado del que forme parte. Por otra parte, a diferencia de los mecanismos actuales en materia de protección de derechos humanos, no se exigía el agotamiento previo de los recursos internos, vid., al respecto, CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, *loc. cit.*, pp. 22-24.

Por su parte, la creación de los denominados “Comités de minorías” respondía al intento de solucionar el otro problema que planteaba la cláusula de garantías⁶⁶. En este sentido, las peticiones que lleguen al Consejo, en adelante, sólo serían estudiadas por un comité de tres o cuatro Estados miembros del Consejo que examinarían el fondo de la petición⁶⁷. De esta manera, se colectivizaba la responsabilidad en el examen de la petición.

Del estudio de la práctica de los “Comités de minorías” se deduce que la mayoría de los casos se limitaban a fomentar negociaciones con el Estado presuntamente infractor, bajo conminación de hacer públicas las peticiones contra su gobierno, con el fin de que adoptara las medidas necesarias para corregir las situaciones de infracción a los tratados de minorías⁶⁸.

Esta solución era, en realidad, la más lógica a la vista de la debilidad jurídica que presentaba el procedimiento a través de los “Comités de minorías”. Al no estar éstos incluidos en los instrumentos internacionales relativos a las minorías, requerían para su creación el consentimiento del Estado contra el que se dirigía la petición, consentimiento que podía ser retirado en cualquier momento⁶⁹. Si a este “pecado original” añadimos que la organización ginebrina carecía de competencia para actuar coercitivamente contra los Estados, con la finalidad de obligarlos a cumplir con las disposiciones de los instrumentos internacionales, los “Comités de minorías” encontraron en los canales de negociación las únicas armas posibles para poder ejercer presión moral sobre los Estados infractores.

7. Valoración del sistema de protección internacional de las minorías.

⁶⁶ En efecto, una vez que la petición como elemento de información llegaba al Consejo, continuaba siendo necesario que uno de los miembros del mismo se hiciera “responsable” de llevar adelante la “acusación” contra el Estado presuntamente infractor y solicitar la inscripción en el orden del día del Consejo.

⁶⁷ La creación de los “Comités de minorías” se llevó a cabo por Resolución del Consejo de 25 de octubre de 1920. Un motivo añadido para ello fueron las continuas quejas de aquellos Estados que se sentían perjudicados por la publicidad dada a las peticiones dirigidas contra sus gobiernos. Los comités se creaban para cada petición enviada por la Secretaría y su composición se realizaba conforme a criterios objetivos. En este sentido, no podían formar parte los Estados del que son súbditos las personas que pertenecen a la minorías de que se trate, o el representante de un Estado vecino a aquel del que son súbditos las personas que pertenecen a la minoría de que se trate, o el representante de un Estado en que la mayoría de la población pertenezca, desde el punto de vista étnico, al mismo pueblo que las personas que forman parte de dicha minoría.

Estudiado el fondo de la petición, los “Comités de minorías” podían adoptar tres soluciones: a) rechazar la petición; b) tratar de entablar negociaciones directas con el Estado presuntamente infractor para tratar de alcanzar un acuerdo satisfactorio y c) inscribir la petición en el orden del día del Consejo, de forma que se hace pública la petición y se inicia el procedimiento ordinario, donde el Consejo, dando ya publicidad a sus actuaciones, delibera sobre un informe elaborado por el relator para las cuestiones de minorías. Sobre estas cuestiones vid., en general, MANDELSTAM, A.: *La protection internationale des...*, op. cit., pp. 183-204; SCHELLE, G.: *Précis de Droit...*, op. cit., pp. 239-248.

⁶⁸ Vid., al respecto, las excelentes páginas de P. DE AZCÁRATE: *League of Nations...op. cit.*, pp. 109-123 y, en el mismo sentido, MOUTON, M.-R.: “La Société des Nations...”, loc. cit., pp. 321-22.

⁶⁹ Vid., en este sentido, WALTERS, F. P.: op. cit., p. 398.

Vaya por delante mi consideración de que el sistema de protección internacional de las minorías, concebido durante la Conferencia de Paz de París, fundamentado en algunas disposiciones de los diferentes tratados y actos jurídicos unilaterales que le siguieron y, finalmente, garantizado y perfeccionado por la organización internacional emergida del Pacto de la SDN, constituye el antecedente más importante de internacionalización de una de las competencias que los gobiernos de los Estados consideran más fieramente pertenecientes a la esfera de su jurisdicción interna, ésta es, el trato que dispensan a las personas pertenecientes a las minorías que se encuentran dentro de sus fronteras⁷⁰. Internacionalización que se ha manifestado no sólo en el estadio normativo sino también en su vertiente práctica a través de la acción de una organización internacional como la SDN.

Cuando se exploran las diferentes valoraciones doctrinales sobre el significado y eficacia del sistema de protección internacional de las minorías durante el período de entreguerras, cabe destacar, a mi modo de ver, dos visiones de diferente signo por razón de constituirse en lugar común de numerosos autores⁷¹.

En primer lugar se reconoce, incluso por aquéllos que se muestran más hostiles al sistema de protección de minorías ginebrino, que éste supuso un sensible progreso respecto a etapas históricas anteriores⁷². Hasta aquella época la protección de las minorías, y en general de los derechos humanos, se había ejercido de forma ocasional, descentralizada, y con frecuencia ligada a intereses espurios.

Precisamente, entre los aspectos más innovadores que presenta el sistema de protección de minorías se encuentran, como ya hemos señalado anteriormente, la vinculación a la primera organización internacional con vocación de universalidad, como garantía de ejecución de los derechos reconocidos a las personas pertenecientes a las minorías⁷³ y,

⁷⁰ Respecto al hecho de tratarse de una competencia alojada en el subconsciente más profundo de la idea de soberanía de los Estados, consúltese a P. DE AZCÁRATE, quién señala acertadamente que el fenómeno de la internacionalización de la obligación de igualdad de trato de sus minorías, por parte de los Estados vinculados por los tratados, implica desgajar de su soberanía competencias tan internas como la forma de llevar a cabo una reforma agraria, el establecimiento de los regímenes educativos, el uso de las lenguas minoritarias o la regulación de las cuestiones religiosas (*League of Nations...op. cit.*, p. 98). Como ejemplo de aplicación práctica del sistema de protección, el mismo autor analiza ampliamente los asuntos relativos a la reforma agraria como queja de la minoría alemana en los Sudetes de Checoslovaquia y la cuestión escolar en Alta Silesia, en *La Société des Nations..., op. cit.*, pp. 25-33 y 44-60 respectivamente. Sobre esta cuestión, vid. también, MOUTON, M.-R.: “La Société des Nations...”, *loc. cit.*, pp. 325-327.

⁷¹ Una valiosa recopilación temática de los estudios, publicados en los cursos de la Academia de La Haya, sobre el sistema de protección de las minorías durante el período de entreguerras puede encontrarse en ERMACORA, F.: “The Protection of Minorities before the United Nations”, *R. des C.*, t. 182, 1983-IV, en especial, pp. 260-263.

⁷² Vid., como ej. de críticos al sistema de protección de minorías, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas (Comentario teórico-práctico de la Carta)*, Escuela de Funcionarios Internacionales, Madrid, 1958, pp. 440-441.

⁷³ Esta idea aparece de forma expresa en una conocida comunicación dirigida por CLEMENCEAU, Presidente de la Conferencia de Paz de París a PADEREWSKY, Presidente del Consejo de la República Polaca, con motivo de la presentación a la firma del Tratado de Paz (24 de junio de 1919): “Bajo el sistema anterior, la garantía de ejecución de las normas de esta índole estaba confiada a las grandes potencias. La experiencia demostró que, en la práctica, eso era inoperante y que el sistema de conferir a

no menos importante, la posibilidad de recurrir a la jurisdicción obligatoria del T.P.J.I. aunque en la práctica estuviera llena de dificultades. Hasta aquel momento la única garantía con la que se podía contar a la hora de proteger los derechos humanos se depositaba en la *longa manus* de las grandes potencias. Por consiguiente, el resultado de los intentos de protección de los derechos de los individuos o de los grupos de un concreto Estado implicaba violaciones manifiestas de los principios de soberanía y no intervención en sus asuntos internos.

Por otra parte, también se señala como otro rasgo novedoso haber fijado jurídicamente el contenido de las obligaciones impuestas a determinados Estados en beneficio de sus nacionales⁷⁴. Además, al individuo se le reconoce, por primera vez, capacidad para poner en marcha un dispositivo ante un órgano de una organización en defensa de sus derechos reconocidos internacionalmente, empero esta posibilidad no alcanza a otorgarle subjetividad internacional⁷⁵.

En segundo lugar, la evocación de la SDN y del régimen de protección de minorías concita un arraigado sentimiento de frustración y crisis total, no sólo de un innovador régimen jurídico protector de minorías sino incluso del mismo Derecho Internacional y de los valores democráticos acuñados por la comunidad de Estados de esa época⁷⁶. En este sentido, se ha realizado una crítica generalizada que identifica el sistema de protección internacional de las minorías de la SDN, con la idea de un experimento jurídico fracasado. Ahora bien, la estimación y búsqueda de las causas del fracaso abarca desde aquellos autores que atribuyen más importancia a la existencia de defectos congénitos del propio sistema jurídico que anunciaban su destino fatal⁷⁷, hasta los que consideran que el sistema de protección erigido, hijo de su tiempo, fue fundamentalmente presa de los elementos desatados de la Historia, impidiendo ésta, su normal funcionamiento⁷⁸.

las grandes potencias, individualmente o en grupo, un derecho de intervención en la constitución interna de los Estados del caso, intervención que podía llevarse exclusivamente con fines políticos, podía originar críticas. En el nuevo sistema, la garantía se confía a la Sociedad de las Naciones.” (cita y traducción en CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, loc. cit., p. 26).

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Al respecto vid., además de la bibliografía citada *supra* notas 64 y 65, BOKATOLA, I.: *L'Organisation des Nations...*, op. cit., pp. 49-50.

⁷⁶ En este sentido I. CLAUDE atribuye a la “quiebra general de Derecho Internacional, las instituciones y la moralidad” como la razón fundamental del fracaso del sistema de protección de las minorías, en *National Minorities: An International Problem*, Harvard University Press, Cambridge, 1955, p. 31 y ss. (citado por ERMACORA, F.: “The Protection of Minorities...”, loc. cit., p. 263).

⁷⁷ Vid., al respecto, entre otros, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: *Derecho Constitucional de...*, op. cit., p. 441; LERNER, N.: “The Evolution of Minority Rights...”, loc. cit., p. 85; YAKEMTCHOUK, R.: “La protection internationale des minorités”, *Studia Diplomatica*, 1996, p. 4. Como ej. de la doctrina que expresamente atribuye la mayor culpabilidad del fracaso al Consejo de la SDN, vid. QUOC-DINH N.; DAILLIER, P. y PELLET, A.: *Droit International Public*, L.G.D.J., Paris, 1999, p. 658.

⁷⁸ Vid., en este sentido, entre otros, BAGLEY, I.: *General Principles and Problems in the Protection of Minorities*, Imprimeries populaires, Genève, 1950, p. 126 (citado por THORNBERRY, P.: *International Law and...*, op. cit., p. 48); ROBERTSON, A. H. y MERRILLS, J. G.: *Human Rights in...*, op. cit., p. 21; GONZÁLEZ VEGA, J.: “La protección internacional de las minorías en Europa. Especial referencia a la situación en la antigua Yugoslavia”, *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. I, 1999, pp. 51-52.

Sin embargo, a la hora de valorar las luces y sombras de toda obra jurídica, consideramos conveniente atribuir las responsabilidades de la misma atendiendo a sus auténticos autores. En este sentido, como ya señalé anteriormente, el sistema de protección internacional de minorías se construye sobre dos voluntades diferentes: la Conferencia de Paz de 1919 y la organización internacional de la SDN. Durante la Conferencia de Paz se elaboraron diferentes tratados donde se reconocieron derechos a favor de individuos pertenecientes a minorías de raza, religión y lengua. La SDN sólo actuó como garante del cumplimiento de los citados tratados. Partiendo de esta idea, recorramos algunas de las críticas realizadas al sistema de protección para ponderarlas adecuadamente y señalar, en su caso, el verdadero origen de las mismas.

Por un lado, se ha criticado la limitada esfera de aplicación. En otras palabras, los tratados internacionales que establecían limitaciones a la soberanía en relación con la protección de las minorías sólo se impusieron sobre *algunos* Estados vencidos⁷⁹ y otros Estados que, bien acrecieron su territorio y población, bien sufrieron una mengua considerable en sus dimensiones. Aún más, no sólo se rechazó el establecimiento de un principio de alcance general sino que determinados Estados vencedores, que objetivamente respondían a parecidos problemas en materia de minorías, no estaban sujetos a los citados tratados⁸⁰.

Este carácter selectivo ha sido considerado por la inmensa mayoría de los autores como uno de los principales fallos del régimen de protección de minorías, dando lugar a una fuerte oposición de los Estados vinculados al sistema, al considerarlo como un atentado a su soberanía y una violación del principio de igualdad⁸¹. No obstante, aunque toda imposición de una solución jurídica aplicada conforme a parámetros metajurídicos da como resultado oprobias discriminaciones, considero que la mayoría de la doctrina incurre en un fallo de planteamiento.

Así, por una parte, el rechazo, durante la Conferencia de Paz, a establecer un sistema de protección internacional para determinadas minorías aplicable a todos los Estados era

⁷⁹ De esta forma, sobre Alemania, país vencido durante la I Guerra Mundial y con importantes minorías polacas, danesas y lituanas, no se impuso ningún tratado por razones geoestratégicas, con excepción de la Convención Germano-polaca sobre la Alta Silesia, de 15 de mayo de 1922, vid. sobre este punto, SEIXAS, X.: “La cuestión de las minorías...”, *op. cit.*, pp. 67.

⁸⁰ Así, Italia, una de las Principales Potencias Aliadas y Asociadas y futuro miembro permanente del Consejo de la SDN, recibió el territorio del Tirol del Sur con mayoría de población germanófona por motivos de conveniencia política sin ser sometido a ningún Tratado de minorías; Bélgica obtuvo el mismo trato con el argumento de que su problema de nacionalidades podría ser resuelto al tratarse de un *gobierno civilizado* (*ibidem*).

⁸¹ Sobre esta cuestión E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA señala que se produce una doble discriminación, entre individuos y entre naciones (*Derecho Constitucional de...*, *op. cit.*, 441). En este sentido, N. LERNER confirma que la mayoría de la doctrina coincide en preferir que el sistema se hubiera generalizado (“The Evolution of Minority Rights...”, *loc. cit.*, p. 86). Vid. al respecto, entre otros, BALOGH, A. de: *La protection internationale...*, *op. cit.*, pp. 249-252; CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, *loc. cit.*, p. 27; MARIÑO MENÉNDEZ, F.: “Protección de las minorías...”, *loc. cit.*, p. 168; DECAUX, E.: “International Law and...”, *loc. cit.*, p. 77; BOKATOLA, I.: *L’Organisation des Nations...*, *op. cit.*, p. 51.

una consecuencia lógica de la concepción misma del sistema, ya que se trataba de atender a necesidades políticas de paz en regiones concretas de Europa central y oriental⁸².

Por otra, siguiendo a P. De Azcárate, la cuestión no se planteaba en términos de discutir el mejor sistema posible de protección de las minorías sino que se reducía a elegir entre el sistema impuesto por las Principales Potencias Aliadas y Asociadas o la ausencia de mecanismo alguno de protección⁸³. En este sentido, la internacionalización de determinados derechos, a través de tratados internacionales y actos jurídicos unilaterales como medio de protección de individuos pertenecientes a minorías, representó el límite máximo de concesiones que pudo arrancarse a la soberanía de algunos Estados⁸⁴.

A mi juicio, el enfoque correcto del problema debe ser similar al planteamiento, en la época actual, de la existencia de un derecho de veto para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁸⁵. Aún más, en lo que respecta a la propia SDN, su labor se encaminó a mejorar el sistema de protección, inventando un procedimiento que reglamentara jurídicamente el acceso de las minorías a los órganos de ejecución de los derechos recogidos en los instrumentos internacionales.

Obviamente, desde una óptica jurídica e incluso desde criterios de justicia, no cabe sino rechazar los sistemas selectivos y discriminatorios, empero la adopción de un régimen de protección selectivo debe ser valorada como el único factible, habida cuenta del contexto histórico en el que se desarrolló y de su gestación por las grandes potencias durante la Conferencia de Paz de 1919, acorde con criterios de solución política territorial en una parte de Europa. Por lo tanto, las diferentes normas jurídicas internacionales que conforman el sistema de protección de minorías no pueden alcanzar la consideración de principios de Derecho Internacional aplicables universalmente, pero este fue un resultado deliberadamente buscado por sus creadores⁸⁶.

⁸² Vid., al respecto, BAGLEY, I.: *General Principles and...*, *op. cit.*, p. 68 (citado por CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, *loc. cit.*, p. 27) y, en la doctrina española, CASANOVAS Y LA ROSA, O.: "Unidad y pluralismo en Derecho internacional público", *CEBDI*, vol. II, 1998, p. 168.

⁸³ *La Société des Nations...*, *op. cit.*, p. 66. No obstante, el propio autor sí reconoce como discriminaciones injustificadas y nocivas para el sistema, debidas a los intereses de las grandes potencias, los casos de la anexión del Tirol del Sur de lengua alemana por Italia y la no imposición del régimen de protección de minorías a Alemania (*ibidem*, p. 194).

⁸⁴ Vid., al respecto, THORNBERRY, P.: *International Law and...*, *op. cit.*, p. 50. En el mismo sentido, G. SCHELLE entiende, con razón, que "sería verdaderamente imposible obligar a los gobiernos de las grandes potencias a aceptar, después del conflicto armado y sin contrapartida, una regulación que sólo fue posible imponer a determinados Estados como compensación por su independencia o su ampliación territorial" (*Précis de Droit...*, *op. cit.*, p. 253).

Por su parte, DE AZCÁRATE señala, además, que una generalización del sistema equivaldría a una pérdida de eficacia del mismo, habida cuenta de que presumiblemente los términos recogidos en las diferentes normas internacionales serían muy vagos (*La Société des Nations...*, *op. cit.*, p. 61).

⁸⁵ Como ej. de la mentalidad histórica en la que se estableció el sistema de protección de minorías, señalo la imposibilidad para Japón, pese a disfrutar del *status* de miembro permanente del Consejo de la SDN, de lograr que fuera aceptada en la Asamblea de la SDN una propuesta a favor de reconocer la igualdad y no discriminación entre las razas, *vid. supra*, nota 21.

⁸⁶ Vid. THORNBERRY, P.: *International Law and...*, *op. cit.*, p. 50. Sobre esta cuestión, el mismo autor señala que aunque la finalización de la II Guerra Mundial y la creación de la ONU implicó, no sólo un

Por otro lado, se han formulado numerosas críticas provenientes tanto de las propias minorías, especialmente de las “poderosas”, como de los Estados sometidos a los tratados respecto del procedimiento establecido por los órganos de la SDN para la aplicación del sistema de protección⁸⁷. Así, desde la ausencia una definición de minorías y la no consideración de éstas como partes en el procedimiento hasta la falta de publicidad de las actuaciones de los “Comités de minorías” y el amplio margen de maniobra otorgado a los Estados en el mismo, han sido señalados como graves defectos que contribuyen a que el procedimiento erigido sólo ofreciera una protección ficticia a las minorías⁸⁸.

Ciertamente, cada una de las deficiencias indicadas responde al diseño de un procedimiento jurídico débil con numerosas deficiencias. Pero al mismo tiempo ha de señalarse las profundas cargas de profundidad a la soberanía de los Estados que implicaba mejorar jurídicamente el sistema de protección. En este sentido, como ya se ha señalado, el espíritu que preside el procedimiento de petición ante los “Comités de minorías” y ante el Consejo está más próximo al ámbito de la negociación y al ejercicio de presiones morales sobre los Estados vinculados al sistema, con objeto de lograr su necesaria colaboración, que al intento de establecer un auténtico procedimiento jurídico de carácter contradictorio.

De esta manera, se trataba de evitar concebir un mecanismo que permita la adopción de decisiones mediante criterios puramente jurídicos si no se dispone, como era el caso de la SDN, de las competencias coercitivas y de sanción apropiadas⁸⁹. Así, la elaboración del procedimiento por parte de los órganos de la SDN se realizó buscando aumentar las posibilidades de obtener concesiones por parte de los Estados. Inclusive, en último término, teniendo en cuenta los intereses contrapuestos que se enfrentan en las cuestiones relativas a las minorías se ha afirmado, por algunos de los que participaron en calidad de funcionarios internacionales de la SDN, que difícilmente pueden aquéllas

rechazo de la estructura de la SDN y un cambio tal del conjunto de circunstancias existente que puso fin al sistema de protección de las minorías sino que incluso no es posible afirmar que las citadas normas jurídicas que conformaban el sistema hayan generado reglas de carácter consuetudinario; sin embargo, no puede negarse que al menos constituyen un modelo de normas Derecho Internacional, ya que el estudio encargado al Secretario General de la ONU sobre esta cuestión no se refiere directamente al estatus jurídico alcanzado por las normas relativas a las minorías durante la época de la organización ginebrina (*Ibidem*, pp. 116-117). De esta forma THORNBERRY se opone a aquellos autores (por todos, BOKATOLA, I.: *L'Organisation des Nations...*, *op. cit.*, pp. 60-69) que establecen una tajante separación entre el sistema de la SDN y la protección de los derechos de todos los individuos de la ONU. Vid., al respecto, *Estudio sobre la validez jurídica de las obligaciones asumidas con respecto a las minorías*, doc. E/CN.4/367 y Add. 1, y CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, *loc. cit.*, p. 29.

⁸⁷ Vid., entre otros, THORNBERRY, P.: *International Law and...*, *op. cit.*, p. 46; MARIÑO MENÉNDEZ, F.: “Protección de las minorías...”, *loc. cit.*, p. 168. Reseñando el ambiente generalmente crítico hacia el procedimiento instaurado, un apasionado defensor del sistema como P. DE AZCÁRATE reconoce, desde su profundo conocimiento de la práctica, que el aspecto más grave era que ni siquiera satisfacía a la opinión pública mundial más sensibilizada por las cuestiones de minorías (*League of Nations...op. cit.*, p. 130).

⁸⁸ Vid., al respecto, BOKATOLA, I.: *L'Organisation des Nations...*, *op. cit.*, p. 52; YAKEMTCHOUK, R.: “La protection internationale...”, *loc. cit.*, p. 4.

⁸⁹ Vid., al respecto, la clara postura que defiende DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations...op. cit.*, p. 134.

encontrar acomodo en soluciones exclusivamente fundamentadas en criterios jurídicos⁹⁰.

No obstante, a mi modo de ver, pese a que considero que han de ponderarse las concretas circunstancias históricas en que se erige el sistema de protección internacional de las minorías durante la SDN, considero en este punto que es preciso contar fundamentalmente con criterios jurídicos como el mejor medio para alcanzar soluciones duraderas a los agudos problemas que, en todas las épocas, plantea la cuestión de las minorías en Derecho Internacional.

En cualquier caso, bajo las coordenadas que marcan la búsqueda de un sistema lo más realista posible y el deliberado alejamiento de los procedimientos jurídicos, la SDN optó por conducirse en todo momento de manera persuasiva y conciliadora con los Estados sometidos al régimen de minorías, acudiendo a instrumentos eclécticos y flexibles, con la finalidad de obtener de aquellos un compromiso de cooperación⁹¹. En este sentido, por un lado, debe valorarse la habilidad que mostraron los redactores de los tratados sobre minorías para establecer un sistema de protección que pudiera funcionar con un aceptable grado de eficacia habida cuenta del “insoluble” problema de lograr una definición consensuada del concepto de minoría⁹².

En cambio, por otro, considero criticable la negativa a otorgar la condición de parte a las minorías y cualquier efecto jurídico al derecho de petición, aún considerando que hubiera sido casi imposible obligar a un Estado a defenderse ante el Consejo de la SDN de demandas planteadas por miembros de su propia población. Además, la legitimación

⁹⁰ En este sentido, P. DE AZCÁRATE, uno de los primeros funcionarios internacionales españoles y que alcanzó los puestos más elevados dentro de la SDN, advierte contra la extendida idea de querer “resolver” con soluciones “matemáticas” los “problemas de minorías” (*La Société des Nations...*, *op. cit.*, p. 72); vid., además, YAKEMTCHOUK, R.: “La protection internationale...”, *loc. cit.*, p. 3.

En cambio, una opinión contraria sostiene A. de BALOGH quien considera que “es absolutamente necesario que la protección de las minorías sea liberada de toda influencia política para de esta forma ser reubicada bajo la égida del Derecho Internacional” (*La protection internationale...*, *op. cit.*, p. 270).

⁹¹ Vid., al respecto, DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations...op. cit.*, p. 131; THORNBERRY, P.: *International Law and...*, *op. cit.*, p. 49; MOUTON, M.-R.: “La Société des Nations...”, *loc. cit.*, pp. 328. Por el contrario, esta estrategia fue objeto de duras críticas por parte de G. SCALLE quién, aún admitiendo que lograba evitar numerosos conflictos, consideró que era fácilmente aprovechada por aquellos Estados que se servían de ella con el único objetivo de colmar sus ambiciones políticas (*Précis de Droit...*, *op. cit.*, p. 252).

⁹² En este sentido, vid. DE AZCÁRATE, P.: *La Société des Nations...*, *op. cit.*, p. 63. Merece reseñarse que en los últimos años de aplicación del sistema, el T.P.J.I. ofreció una interpretación del concepto de minoría con ocasión de un dictamen consultivo. Vid. C.P.J.I., *Dictamen consultivo relativo a la emigración de las comunidades greco-búlgaras*, 31 de julio de 1930, Serie B, nº 17, p. 21.

Sin embargo, una opinión contraria a DE AZCÁRATE sostiene YAKEMTCHOUK, quién considera la ausencia de un concepto de minoría como una de las lagunas del sistema y califica la definición recogida en el dictamen del T.P.J.I. como excesivamente descriptiva (“La protection internationale...”, *loc. cit.*, p. 5).

Sobre las dificultades de alcanzar una definición de “minoría”, vid. por todos, la excelente monografía de DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A.: *La protección de las minorías en Derecho Internacional*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada, 2004, en concreto, pp. 9-43.

activa contribuiría más que perjudicaría al objetivo inmediato que se había marcado la SDN de estabilizar territorial y políticamente el continente europeo⁹³.

Por último, la restricción de publicidad que presidió las actuaciones de los “Comités de minorías” obedeció al convencimiento de que este “arma de doble filo” en la mayoría de los casos era más beneficiosa para facilitar las maniobras de los Estados “acusados” frente a su propia opinión pública⁹⁴.

De lo anterior cabe entender, pues, que la función de garantía de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías fue ejercida por el Consejo de la SDN actuando como si fuera un órgano de mediación o conciliación internacional⁹⁵. De esta manera, como acertadamente se ha señalado, la eficacia en la protección de las minorías no dependería tanto del procedimiento establecido cuanto del prestigio que atesorara el Consejo de la SDN entre los diferentes participantes en el sistema de protección de minorías⁹⁶.

Un tercer grupo de valoraciones se hace eco de los abusos cometidos, principalmente, por los Estados que aprovecharon el derecho que asiste a los miembros del Consejo de velar por sus propias minorías enclavadas en otros países⁹⁷ y se han formulado críticas al entenderse que el sistema de protección, en realidad, fomentó la deslealtad y el irredentismo de las minorías⁹⁸.

⁹³ Vid., los diferentes argumentos a favor de no conceder la condición de parte a las minorías en DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations...op. cit.*, pp. 105-109 e *Ibidem: La Société des Nations...*, *op. cit.*, pp. 67-69. Para una opinión en contra, vid. BALOGH, A. de: *La protection internationale...*, *op. cit.*, p. 254 y pp. 258-261.

⁹⁴ Vid., al respecto, AZCÁRATE, P.: *League of Nations...op. cit.*, pp. 120-123, del mismo autor: *La Société des Nations...*, *op. cit.*, pp. 69-71; WALTERS, F. P.: *op. cit.*, p. 396.

Las acusaciones de secretismo en la labor de los “Comités de minorías” siempre fue un aspecto sensible y, a mi modo de ver, paradójico pues, como es bien conocido, el Pacto de la SDN se erigió en firme enemigo de la denominada “diplomacia secreta” que tan funestos efectos había tenido para el desencadenamiento de la I Guerra Mundial.

⁹⁵ Esta es la conclusión final aportada por MANDELSTAM, A.: *La protection internationale des...*, *op. cit.*, p. 219.

⁹⁶ WALTERS, F. P.: *op. cit.*, p. 182.

⁹⁷ Alemania fue el caso paradigmático. Exonerada por las Principales Potencias Aliadas y Asociadas de estar sometida a los instrumentos internacionales pese a su condición de Estado vencido y contener dentro de sus fronteras numerosas minorías. Además, bajo el III Reich, llevó a cabo una expansionista y agresiva política exterior de apoyo continuo a sus propias minorías en los Estados vecinos con fines desestabilizadores. Vid., en general sobre esta cuestión, MARÍÑO MENÉNDEZ, F.: “Protección de las minorías...”, *loc. cit.*, p. 168; YAKEMTCHOUK, R.: “La protection internationale...”, *loc. cit.*, p. 4; DECAUX, E.: “International Law and...”, *loc. cit.*, p. 77; MOUTON, M.-R.: “La Société des Nations...”, *loc. cit.*, pp. 326-327. Para un análisis del asunto más interesante de la práctica, vid. la problemática de la minoría alemana en Polonia en DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations...op. cit.*, pp. 28-35.

⁹⁸ Vid., al respecto, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: *Derecho Constitucional de...*, *op. cit.*, p. 441; YAKEMTCHOUK, R.: “La protection internationale...”, *loc. cit.*, p. 5; CLAUDE, I.: *National Minorities: An International...*, *op. cit.*, p. 36 (citado por CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos...*, *loc. cit.*, p. 27); RUIZ VIEYTEZ, E.: *op. cit.*, pp. 37 y 41. Sobre esta cuestión, F. P. WALTERS desarrolla ampliamente las dificultades de la SDN para vencer los deseos de represalia que embargaban a la opinión pública cuando, en gran número de supuestos, la protección del sistema se dirigía a minorías que en la

En este sentido, el régimen de minorías trataba de evitar, precisamente, que los sentimientos de determinadas minorías, cualesquiera que fueran éstos, no provocaran conflictos, ya en el interior de las fronteras de los Estados donde se encontraban alojadas, ya entre diferentes Estados. Este propósito se logró, en general, durante una buena parte del período de entreguerras⁹⁹.

En conclusión, la valoración de la acción de la SDN como garante del sistema de protección internacional de minorías erigido durante el periodo de entreguerras respecto a su significado con el régimen de protección de los derechos humanos encuentra matices entre la doctrina, ya como un régimen jurídico rayano, pero ajeno, a la concepción de los derechos humanos¹⁰⁰, ya considerado como un peldaño de transición entre la práctica de las intervenciones humanitarias y un futuro procedimiento internacional de protección de los derechos humanos¹⁰¹ o, por último, como una “brillante consagración” de la protección de los derechos humanos¹⁰².

Sin embargo, cabe concluir que, junto a sus limitaciones jurídicas y condicionantes políticos señalados, constituyó el verdadero punto de partida de la aparición de los derechos humanos en la esfera del Derecho Internacional¹⁰³ y ha permitido que “los individuos fueran capaces de reclamar contra las injusticias provocadas por sus propios Estados, iniciando de manera decisiva la gradual erosión del concepto de jurisdicción interna”¹⁰⁴.

época anterior a la I Guerra Mundial habían pertenecido a la población mayoritaria que llevó a cabo políticas de opresión (*op. cit.*, pp. 181 y 397 y, en general, pp. 396-403).

⁹⁹ La mayoría de la doctrina coincide en señalar que el sistema de protección de minorías garantizado por la SDN mantiene su eficacia durante quince años y cifra en torno a 1934 la pérdida de vigencia del mismo, cuando Polonia se desvincula de los tratados, firmando un pacto de no agresión con Alemania, y, además, el número de peticiones recibidas decaen drásticamente. Vid., al respecto, DE AZCÁRATE, P.: *La Société des Nations...*, *op. cit.*, p. 60; MOUTON, M.-R.: “La Société des Nations...”, *loc. cit.*, pp. 325 y 327; NUÑEZ SEIXAS, X.: “La cuestión de las minorías...”, *op. cit.*, p. 74.

Por el contrario, entre los escépticos, BOKATOLA indica que desde su inicio la aplicación del sistema de protección fue un “nido de dificultades” (*L’Organisation des Nations...*, *op. cit.*, p. 53). Sobre el episodio de la retirada de Polonia del tratado de minorías, vid. WALTERS, F. P.: *op. cit.*, pp. 595-601.

¹⁰⁰ Vid., al respecto, THORNBERRY, P.: *International Law and...*, *op. cit.*, p. 40.

¹⁰¹ Esta es la opinión de G. SCALLE que se refiere a un “derecho de transición” (*Précis de Droit...*, *op. cit.*, p. 252).

¹⁰² En este sentido, MANDELSTAM, A.: *La protection internationale des...*, *op. cit.*, pp. 137. En el mismo sentido, CARRILLO SALCEDO afirma que “fue un régimen jurídico que (...) constituyó un mecanismo de salvaguarda y protección de los derechos humanos” (*El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 57).

¹⁰³ BROWNLIE, I.: *The Rule of Law in International Affairs. International Law at the Fiftieth anniversary of the United Nations*, Nijhoff, The Hague, 1998, pp. 66-67; vid. también, ROUSSELENOIR, F.: *Minorités et droits...*, *op. cit.*, p. 34. Por su parte, S. CASTELLÁ SURRIBAS concluye que se trata de “un antecedente y precursor ineludible del Derecho Internacional de los derechos humanos” y pese a reconocer que “evitó o ralentizó diversos conflictos, lo valora globalmente como un fracaso, en *La protección internacional de las minorías. El estatuto jurídico internacional de las minorías: una aproximación histórica al desarrollo normativo y la acción institucional*, Silva Editorial, Tarragona, 2002, pp. 318-319 y, en general, pp. 19-108.

¹⁰⁴ THORNBERRY, P.: *International Law and...*, *op. cit.*, p. 50.

III. EL RÉGIMEN DE MANDATOS BAJO LA SOCIEDAD DE NACIONES

Como ya he señalado, la labor de la SDN respecto a la enumeración de antecedentes en el tratamiento internacional de los derechos humanos no se agotó con el la creación de un sistema de protección de minorías sino que debe reseñarse, además, el establecimiento de un régimen internacional de mandatos¹⁰⁵.

1. El contenido y origen del establecimiento de un sistema internacional de mandatos

En esencia, el sistema de mandatos consistía en arrancar los derechos de soberanía que ostentaba un Estado sobre una parte de su población y sustituirlos por concretas competencias ejercidas por un Estado diferente en interés de los habitantes bajo mandato, en nombre de una organización como la SDN, y reguladas por normas de Derecho Internacional. Dejando a un lado la cuestión de la suplantación forzada de un Estado por otro, interesa destacar el hecho de que determinadas competencias relativas al trato de la población de un territorio por parte de su Estado y pertenecientes a la esfera de su jurisdicción interna, pasaban a ser reglamentadas mediante normas internacionales convencionales por cuenta de una organización internacional que dispone, además, de novedosos mecanismos de control.

En concreto, el sistema de mandatos implicaba otorgar a algunos Estados, las naciones económica y militarmente más adelantadas de la época, mediante acuerdos internacionales denominados mandatos, el ejercicio por cuenta de la propia organización ginebrina de poderes relativos a la administración y gobierno en interés de aquellos pueblos “aún no capacitados para dirigirse a sí mismos” y que habitaban territorios y colonias que hasta el final de la I Guerra Mundial se encontraban bajo soberanía de Alemania y Turquía. En este sentido, en el propio Pacto de la SDN se recoge expresamente la idea de que la búsqueda del “bienestar y el desarrollo de estos pueblos constituye una misión sagrada de civilización”¹⁰⁶.

Atendiendo al contexto general en el que se origina, el sistema de mandatos, además de instrumento eficaz para reducir territorial y políticamente el dominio de los imperios alemán y otomano¹⁰⁷, constituyó la solución jurídica que las Potencias Aliadas y Asociadas acordaron, por su cuenta y sin intervención de la SDN, imponer exclusivamente a las colonias pertenecientes a los Estados vencidos en el conflicto

¹⁰⁵ Vid., en este sentido, HENKIN, L.: “International Law: Politics, Values...”, *loc. cit.*, p. 210.

¹⁰⁶ Vid. artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones. Se ha criticado por la doctrina la utilización del término “mandato” para esta institución ya que no implica la creación de ningún derecho subjetivo, siendo preferible en su lugar el término de “tutela”, vid. en este sentido, por todos, SCALLE, G.: *Précis de Droit des Gens. Principes et systématique*, 1ª parte, Ed. Sirey, Paris, 1932, pp. 170-171.

¹⁰⁷ En este sentido, vid. ERMARCORA, F.: “Mandates” en WOLFRUM, R. y PHILIPP, Ch. (eds.): *United Nations: Law, Policies and Practice*, vol. 2, C.H. Beck-Nijhoff, München-Dordrecht, 1995, p. 871.

armado¹⁰⁸. En este sentido, el régimen de los mandatos constituyó un difícil compromiso entre los Estados que deseaban anexionarse, sin disimulo alguno, las colonias de sus enemigos durante la contienda y aquéllos que buscaban establecer una administración internacional sobre las mismas¹⁰⁹. Así, pese a implicar un reconocimiento de las situaciones coloniales, sin embargo, por vez primera el Derecho Internacional se introdujo, si bien con carácter discriminatorio, en la regulación de las relaciones entre la metrópoli y su colonia¹¹⁰.

2. El artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones

De lo señalado hasta ahora, cabe afirmar que el sistema de mandatos compartía con el régimen de protección de las minorías el hecho de que las paredes maestras de ambas instituciones fueron concebidas fuera de la órbita de elaboración de la SDN y sin la participación de ésta.

Sin embargo, a diferencia de la institución de las minorías, el sistema de mandatos recibió un anclaje expreso en el tratado constitutivo de la organización. Este origen, extraño al proceso negociador que condujo a la creación de la SDN, se revelaba incluso en la distinta redacción que presenta el precepto, obra directa del Consejo Supremo interaliado y el único de todo el Pacto que no llevaba la pluma de la Comisión de la SDN¹¹¹.

Al abordar el artículo 22 del Pacto, debe reseñarse que éste constituye el régimen jurídico general del sistema. Se trata de un precepto imbuido de un espíritu *cuasi* constitucional que incorpora principios generales a los que deben adecuarse los

¹⁰⁸ Así, debe señalarse que la decisión de repartir las colonias alemanas de África y el Pacífico fue adoptada por los cuatro Jefes de Estado del Consejo Supremo interaliado el 7 de mayo de 1919, esto es, pocos días después de ser adoptado el Pacto de la SDN (25 de abril de 1919), pero con anterioridad a la existencia jurídica de la organización ginebrina (la entrada en vigor del Pacto, que constituía la primera parte del Tratado de Versalles se demoró hasta el 10 de enero de 1920, vid. *supra* nota 21). En relación con los territorios no turcos del imperio Otomano, la distribución entre las diferentes Potencias mandatarias se realizó durante la Conferencia de San Remo, del 18 al 26 de abril de 1920. Por su parte, la SDN procedió a convalidar sin apenas discusión los dos repartos, vid. al respecto sobre esta cuestión y, en general, los debates sobre las diferentes soluciones para las colonias, PALACIOS MORINI, L.: *Los mandatos internacionales de la Sociedad de Naciones*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1928, pp. 161-199.

¹⁰⁹ Vid., al respecto, DIENA, G.: “Les mandats internationaux”, *R. des C.*, t. 5, 1924-IV, pp. 229; DIEZ DE VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 14ª ed., Madrid, 2006, p. 276; en la misma línea, F. WALTERS alude al “compromiso entre seguridad estratégica y objeción moral a la anexión” (*op. cit.*, p. 72).

¹¹⁰ Vid., en este sentido, CARRILLO SALCEDO, J. A.: *El Derecho Internacional en perspectiva...*, *op. cit.*, p. 57.

¹¹¹ Vid., al respecto, WALTERS, F.: *op. cit.*, p. 71. Como es sabido, el autor intelectual del régimen jurídico fue el General J. C. SMUTS, representante de la Unión Sudafricana, quién dentro de su famoso *The League of nations: a practical suggestion* (publicado en Londres, el 16 de diciembre de 1918) presentó un proyecto detallado de “administración colonial garantizada internacionalmente” que coincidía con las ideas del Presidente W. WILSON, abanderado de la causa contraria a la anexión de las colonias de los Estados vencidos en la I Guerra Mundial. Sobre esta cuestión, vid., entre otros, DIENA, G.: *loc. cit.*, pp. 217-228; PALACIOS MORINI, L.: *op. cit.*, pp. 139-159.

diferentes mandatos. Éstos deberán ser celebrados entre, por una parte, las Principales Potencias Aliadas y Asociadas y, por otra, las diferentes Potencias mandatarias que aceptan la “misión sagrada” de velar por el bienestar y el desarrollo de aquellos pueblos “aún no capacitados para dirigirse por sí mismos”¹¹². Los diferentes proyectos de mandatos deberán ser aprobados por el Consejo de la SDN. Así, con este acto preceptivo de aprobación, la organización ginebrina inicia su participación en el régimen jurídico de mandatos¹¹³.

En relación con este punto, se ha señalado como una incongruencia o defecto de este sistema jurídico el hecho de atribuir a la SDN la competencia para aprobar los proyectos de mandatos, mientras que la decisión previa relativa a qué territorios y colonias se pondrían bajo mandato y a qué Estados se adjudicarían, en calidad de mandatarios, era una cuestión que había quedado reservada, como ya indicamos anteriormente, al Consejo Supremo interaliado¹¹⁴. De esta forma, no sólo se disocia en dos órganos con diferentes fines un aspecto del sistema que precisaría de una lógica integridad, sino que el Consejo de la SDN parece ocupar en el engranaje del régimen jurídico de mandatos un mero papel de legitimador, sin capacidad de maniobra alguna, respecto de las actuaciones realizadas por el Consejo Supremo interaliado¹¹⁵.

Esta crítica jurídica posee todo el sentido, empero al igual que con algunas de las críticas realizadas respecto del sistema de protección de minorías, considero que no debe perderse de vista la perspectiva histórica. En este sentido, por un lado, las Principales Potencias Aliadas y Asociadas actuaban como una suerte de gobierno internacional *de facto* mientras entraba en vigor el Pacto de la SDN.

Por el otro, en un hecho histórico poco conocido, las distintas colonias y territorios, objeto de futuros mandatos, ya fueron ocupadas militarmente por las futuras Potencias mandatarias antes incluso del final de la I Guerra Mundial. Por consiguiente, debe valorarse positivamente que en lugar de perfeccionar la ocupación territorial, invocando el título jurídico más adecuado, conforme a lo establecido por el Derecho Internacional

¹¹² En este sentido, vid. SCELLE, G.: *Précis de Droit...*(1ª partie), *op. cit.*, p. 171; CARRILLO SALCEDO, J. A.: *El Derecho Internacional en perspectiva...*, *op. cit.*, pp. 57-58.

Por otra parte, el contenido del artículo 22 del Pacto se reproduce en los diferentes tratados de Paz celebrados entre las Principales Potencias Aliadas y Asociadas, por un lado, y Alemania, Austria, Bulgaria y Hungría. En el caso de Turquía, el Tratado de Laussana recoge en sus artículos 16 y 25 una redacción parecida, vid., al respecto, YEPES, J. M. y PEREIRA DA SILVA: *op. cit.*, pp. 178-179; OPPENHEIM, L.: *Tratado de Derecho Internacional Público*, t. I, vol. 1, 8ª ed., Ed. Bosch, Barcelona, 1961, pp. 225-226.

¹¹³ Vid., al respecto, HALL, H. D.: *Mandates, Dependencias...*, *op. cit.*, pp. 153-156.

¹¹⁴ Sobre esta crítica, vid. SCELLE, G.: *Précis de Droit...*(1ª partie), *op. cit.*, p. 176.

¹¹⁵ Vid. *supra*, nota 107 y texto que le acompaña. Respecto a la cuestión relativa a que el reparto de los territorios bajo mandato fue una actuación ajena al ámbito de la SDN y que, además, a la organización misma se le encomendaba la labor de convalidar lo realizado, resulta significativo leer las páginas de la monografía de G. SCELLE: *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1919, publicada tras la adopción del Pacto de la SDN y antes de la entrada en vigor del mismo. El autor especula con los nombres de los territorios que ya se han colocado bajo mandato y los diferentes Estados a los que se les han atribuido en calidad de mandatarios (pp. 386-388).

clásico, los Estados ocupantes accedieran a establecer sobre las colonias y territorios un régimen de administración bajo control internacional por parte de una proyectada organización internacional¹¹⁶.

Respecto a las características principales del sistema distinguiremos, por una parte, las relativas al estatus que adquiere la potencia mandataria al aceptar el mandato y, por otra, en el siguiente apartado, las referentes al control internacional que ejerce sobre aquella la SDN.

En relación con estatus de la Potencia mandataria, éste variará significativamente en función de la clase de mandato establecido¹¹⁷. No obstante, teniendo en cuenta los diferentes tipos de mandatos, cabe indicar algunos principios fundamentales que presiden el sistema.

Por un lado, el establecimiento bajo el régimen de mandatos de un determinado territorio o colonia no implica que la Potencia mandataria extienda su soberanía territorial sobre aquéllos¹¹⁸. Si bien esta afirmación constituye uno de los pilares maestros del régimen de mandatos, en cambio, la controversia sobre quién es el titular o como debe ser compartida la soberanía sobre estos territorios se reveló como irresoluble, pese a los ingentes esfuerzos empeñados por la doctrina de la época¹¹⁹.

¹¹⁶ Sobre este punto, vid. YEPES, J. M. y PEREIRA DA SILVA: *op. cit.*, pp. 178-180.

¹¹⁷ El artículo 22 del Pacto establece y desarrolla tres clases de mandatos denominados “A”, “B” y “C”, cuyo contenido difiere respecto de las competencias atribuidas a las Potencias mandatarias. La atribución de competencias se realiza en función de diferentes variables como la condición del territorio, su situación geográfica, sus condiciones económicas y las características de la población. De esta forma, mientras en los mandatos de clase “A”, la Potencia mandataria únicamente dirigirá temporalmente el aprendizaje político de una población a la que “provisionalmente se le reconoce su existencia como nación independiente” (artículo 22.4); en los mandatos de clase “B”, la Potencia mandataria ejerce competencias de administración directa del territorio con restricciones expresamente recogidas (artículo 22.5); hasta los mandatos de clase “C” que, “al ser considerados como una parte integrante del territorio” de la Potencia mandataria, en realidad, encubren una anexión mal disimulada (artículo 22.6).

¹¹⁸ Así, por ej., el no reconocimiento de la soberanía del Estado mandatario sobre el territorio bajo mandato daba lugar a la ausencia de efectos de los tratados internacionales celebrados por la potencia mandataria sin el consentimiento de la población o la inaplicación del Derecho interno de aquella (con excepción de los mandatos de clase “B”).

¹¹⁹ El primer párrafo del artículo 22 del Pacto de la SDN se refiere a “las colonias y territorios que hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que los gobernaban anteriormente”. En este sentido, los artículos 118 y 119 del Tratado de Versalles respecto de Alemania y el artículo 16 del Tratado de Lausanne (al no entrar en vigor el Tratado de Sèvres) respecto de Turquía, establecen las renunciaciones de estos Estados a todos sus títulos soberanos sobre sus colonias y territorios no turcos (en el caso de Turquía) a favor de las Principales Potencias Aliadas y Asociadas.

Entre las diferentes soluciones ofertadas, seguimos la propuesta por G. SCHELLE, quién entiende que “la soberanía no corresponde ni a la Potencia mandataria, ni a la colectividad bajo mandato, ni siquiera a la SDN. Se trataría de una repartición de competencias entre los entre los tres sujetos” (*Précis de Droit... (1^a partie), op. cit.*, p. 173). Sobre esta cuestión vid., entre otros, PALACIOS MORINI, L.: *op. cit.*, pp. 274-279; VAN REES, D. F. W.: *Les Mandats Internationaux. Le principes généraux du régime des Mandats*, Rousseau & Cie Editeurs, Paris, 1928, pp. 5-18; YEPES, J. M. y PEREIRA DA SILVA: *op. cit.*, pp. 204-205; OPPENHEIM, L.: *Tratado de Derecho..., op. cit.*, pp. 235-236.

En cualquier caso, considero que basta señalar que la Potencia mandataria únicamente asume competencias, de diferente grado según la clase del mandato, relativas a la administración y el gobierno del territorio, y que las ejercita siempre por cuenta de la SDN.

Por otro, aunque el artículo 22 del Pacto guarda silencio al respecto, los habitantes que conforman la población del territorio o colonia bajo mandato no adoptan la nacionalidad de la potencia mandataria¹²⁰. Por lo tanto, la aceptación del mandato por parte de la potencia mandataria “no implicaba ni cesión de territorio, ni transferencia de soberanía... (debiendo) ejercer una función de administración internacional en nombre de la SDN, con la finalidad de favorecer el bienestar y el desarrollo de los habitantes”¹²¹.

Entre las obligaciones que asume la potencia mandataria respecto de los derechos de los habitantes de los territorios bajo mandato se encuentran la de garantizar las libertades individuales, el derecho de propiedad, así como las libertades de religión y enseñanza, pero con la finalidad de elevar progresivamente el nivel cultural, moral e intelectual de las colectividades que habitan los territorios bajo mandato.

Por otra parte, sobre la potencia mandataria se imponen expresamente ciertos límites referentes a la prohibición de la trata de esclavos o el tráfico de armas¹²². Por último, y fuera del ámbito de los derechos humanos, se incluyen restricciones para las potencias mandatarias al prohibirse el establecimiento de bases militares en los territorios bajo mandato y la obligación de asegurar a todos los Estados miembros de la SDN, en un plano de igualdad, la libertad de comercio¹²³.

De lo anterior cabe concluir como un aspecto negativo del sistema de mandatos que éste se enfoca, no tanto hacia el respeto por los derechos humanos cuanto más buscando el fomento del bienestar de la población¹²⁴. Esta conclusión es aún más patente en los mandatos de la clase “C”, ya que en la regulación establecida por el artículo 22.6 del Pacto de la SDN se sustituye el término “pueblos” por el de “territorios”. No obstante, ha de reconocerse que la naturaleza del sistema de mandatos refleja un claro contenido humanitario a favor de las poblaciones de los territorios sometidos.

¹²⁰ Así, en los mandatos de clase “A”, los habitantes del territorio poseen su propia nacionalidad ya que, en realidad, se consideran naciones independientes reconocidas de forma provisional y bajo determinadas condiciones. Respecto de los mandatos de clase “B” y “C”, aunque no se les otorgue una nacionalidad propia, sin embargo, una resolución del Consejo de la SDN de 23 de abril de 1923, además de condenar las naturalizaciones colectivas a favor de la nacionalidad de la Potencia mandataria, establece que sus habitantes disfrutarán de un estatus particular regulado por disposiciones de la Potencia mandataria (SCELLE, G.: *Précis de Droit...*(1^a partie), *op. cit.*, p. 174).

¹²¹ *Statut international du Sud-ouest africain, Avis Consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 132.

¹²² Vid., artículo 22.5 del Pacto de la SDN.

¹²³ Esta obligación a cargo de la potencia mandataria de asegurar la igualdad de comercio en los territorios bajo mandato, que constituía el principal interés económico de los Estados anglosajones, no se aplicaba a los mandatos de clase “C”, sobre los que podía establecerse el régimen del mandatario.

¹²⁴ Al respecto, ERMACORA, F.: “Mandates”, *op. cit.*, p. 872.

3. Mecanismos internacionales de control del sistema de mandatos

Respecto al control internacional que la SDN ejerce sobre las limitadas competencias asumidas mediante mandato por las Potencias mandatarias, el propio artículo 22 del Pacto señala que “estas naciones ejercerán la tutela en calidad de Mandatarias y *en nombre de la Sociedad*”¹²⁵.

La sujeción a control internacional, por parte de la SDN, de la actividad realizada por las potencias mandatarias, sobre las poblaciones que habitan las colonias alemanas y los territorios no turcos del imperio otomano, contrasta con la solución que en el mismo Pacto, de forma expresa, la organización ginebrina reserva para el resto de territorios coloniales pertenecientes a los imperios y Estados vencedores en la I Guerra Mundial. De esta manera, se establece que “los Miembros de la Sociedad... (s)e comprometerán a asegurar un trato equitativo de las poblaciones indígenas en los territorios sometidos a su administración”¹²⁶. En otras palabras, las colonias de los Estados vencedores permanecerán bajo la regulación de sus normas de Derecho interno y dentro de la esfera de su competencia doméstica.

Sobre esta cuestión, considero que los argumentos señalados anteriormente respecto a la aplicación selectiva del régimen de minorías deben ser atendidos. Inclusive, la necesaria ponderación mediante la consideración de criterios históricos en el análisis del sistema de mandatos es aún más conveniente, ya que los mandatos denominados de clase “C”, en puridad, apenas si se diferencian de situaciones de auténticas anexiones territoriales. Una prueba, pues, de las tensiones que subyacen bajo la obtención de un compromiso político entre posturas enfrentadas ante el hecho colonial y que, como he señalado, debe ser valorado positivamente. En este sentido, cabe añadir que la aplicación universal del sistema de mandatos ni siquiera llegó a ser planteada.

Por otra parte, el Consejo Supremo interaliado, en sus sesiones celebradas durante la Conferencia de Paz de París, optó por establecer el control internacional del sistema de mandatos bajo la responsabilidad concentrada en una única potencia mandataria, rechazando otras fórmulas como el condominio o la administración directa por parte de la SDN. Una vez descartada esta última modalidad, sin duda la más favorable hacia una internacionalización de las diferentes colonias y territorios, sin interferencias de ningún Estado, cabe ponderar que la opción de depositar la administración del mandato por cuenta de la organización ginebrina en un solo país impide que la responsabilidad se diluya en diferentes instancias que además favorecería una desmembración de la unidad territorial¹²⁷.

Señalada la aplicación selectiva del sistema y la modalidad escogida, conviene referirse a los diferentes mecanismos a través de los cuales la organización ginebrina ejerce el control internacional del régimen jurídico de los mandatos.

¹²⁵ Vid. artículo 22.2 del Pacto de la SDN (cursiva añadida).

¹²⁶ Vid. artículo 23 b) del Pacto de la SDN.

¹²⁷ Esta cuestión es desarrollada por HALL, H. D.: *Mandates, Dependencias ... op. cit.*, pp. 125-126.

El lugar central debe reservarse al órgano más eficaz en esta materia, la Comisión Permanente de Mandatos (en adelante, CPM)¹²⁸. Este órgano es la forma habitual a través de la cual el propio Consejo de la SDN ejerce sus competencias de control.

La CPM se presenta como una de una de las creaciones más originales e innovadoras de la institución de mandatos. En este sentido, se conforma como un órgano de carácter técnico, constituido por individuos elegidos atendiendo a criterios de experiencia y conocimiento en materias coloniales. La actuación de cada uno de ellos deberá ser independiente de cualquier consigna proveniente de sus gobiernos nacionales que, en su mayoría, no pondrán gozar de la condición de potencia mandataria. La importancia otorgada a este órgano se refleja en el texto del Pacto pues no sólo se recoge expresamente su creación sino que incluye también las competencias de la CPM. Éstas consisten en “recibir y examinar las Memorias anuales de los Mandatarios, y dar al Consejo su opinión acerca de las cuestiones relativas al cumplimiento de los mandatos”¹²⁹. Su función es, pues, exclusivamente consultiva, elevando sus informes al Consejo de la SDN. Si bien, puede realizar sugerencias y sus decisiones son adoptadas por mayoría.

La CPM dispone de dos mecanismos de control. Por un lado, recibe los informes anuales de las potencias mandatarias¹³⁰. Estos informes son objeto de discusión en presencia de un representante de la potencia mandataria y sobre los mismos cabe que la CPM realice no sólo un control de legalidad sino también de oportunidad, respecto a las medidas adoptadas por el Estado mandatario sobre su territorio. Inclusive, en este procedimiento se manejan detallados cuestionarios a completar por el mandatario y se emplea cualquier clase de información de carácter público que resulte de utilidad. No obstante, debe reseñarse que la potencia mandataria disfruta de una amplia discrecionalidad en su actuación sobre el territorio bajo mandato.

Por otro lado, conoce de las peticiones que le dirijan, entre otros legitimados, los habitantes de los territorios bajo mandato. La fundamentación jurídica de este mecanismo, que no aparece ni en el Pacto de la SDN, ni en los diferentes mandatos establecidos, se debe a una actuación individual de Gran Bretaña, potencia mandataria en los inicios del sistema de mandatos.

Pese sus semejanzas con el derecho de petición de las minorías analizado en apartados anteriores, este mecanismo presenta sensibles diferencias respecto al régimen de mandatos. Así, cualquier petición dirigida por un habitante de los territorios bajo mandato y recibida por la Secretaría de la SDN deberá ser trasladada a través del gobierno mandatario interesado. Sin embargo, en todo momento, los principios que presiden la actuación, ya ante la CPM, ya ante el Consejo de la SDN, son de colaboración y respeto a las potencias mandatarias¹³¹. Por lo tanto, la CPM constituye el

¹²⁸ SCELLE, G.: *Précis de Droit...*(1ª partie), *op. cit.*, p. 181.

¹²⁹ Vid. artículo 22.9 del Pacto de la SDN.

¹³⁰ Conforme al artículo 22. 7: “(e)n todos los casos, el Mandatario deberá enviar al Consejo una Memoria anual concerniente al territorio que tenga a su cargo”.

¹³¹ Sobre el derecho de petición, vid., entre otros, VAN REES, D. F. W.: *Les Mandats Internationaux...*, *op. cit.*, pp. 94-136.

antecedente más inmediato y de uno de los mecanismos de protección que más se utilizarán con posterioridad en los convenios sobre derechos humanos¹³².

Junto a la CPM, encontramos al Consejo de la SDN. En este sentido, la necesidad de aprobación por parte del Consejo de la SDN del mandato celebrado entre las Principales Potencias Aliadas y Asociadas, de un lado y, de otro, la potencia mandataria, genera implicaciones de carácter constitucional. Así, cuando el Pacto se refiere a que “las potencias mandatarias ejercerán la tutela en calidad de Mandatarias y en nombre de la Sociedad”, no es suficiente con el hecho de que las Principales Potencias Aliadas y Asociadas formen parte del mismo, se requiere que la SDN también lo sea para otorgar un doble “título jurídico” a la potencia mandataria.

Este doble título jurídico implica, por una parte, que las condiciones del mandato no pueden ser modificadas sin el consentimiento del Consejo de la SDN. Ahora bien, lo anterior no significa que el Consejo de la SDN tenga competencia exclusiva para actuar en solitario, ya que un cambio en los términos del mandato requerirá además de la anuencia de la potencia mandataria¹³³.

Junto a los dos órganos expresamente previstos en el Pacto, el control por parte de la SDN también recae, aunque de forma residual, en la Asamblea de la SDN. Sin atribución de competencia alguna en materia de mandatos, la Asamblea disputó al Consejo de la SDN, desde los inicios del régimen jurídico, la posibilidad de ejercer funciones, dirigidas no a controlar la administración por parte de las potencias mandatarias de sus respectivos mandatos, sino respecto a la definición de los términos contenidos en los propios mandatos¹³⁴.

Por último, el sistema de mandatos incorpora un control de carácter jurisdiccional. Aunque el Pacto de la SDN permanece mudo sobre la relación entre el T.P.J.I. y la institución de los mandatos, sin embargo su fundamento jurídico se encuentra en una cláusula que, repetida de manera casi idéntica en cada uno de los diferentes mandatos adoptados, establece la competencia obligatoria del T.P.J.I.¹³⁵.

Sin embargo, el acceso a la jurisdicción obligatoria del T.P.J.I. sufre de una doble limitación. Por un lado, el demandante ha de poder invocar la violación de una

¹³² En este sentido, vid. SCALLE, G.: *Précis de Droit...*(1^a partie), *op. cit.*, pp. 179-181; ERMACORA, F.: “Mandates”, *op. cit.*, p. 873; sobre la novedad del órgano, vid. CARRILLO SALCEDO, J. A.: *El Derecho Internacional en perspectiva...*, *op. cit.*, p. 58.

¹³³ Vid., al respecto, HALL, H. D.: *Mandates, Dependencias ...*, *op. cit.*, pp. 154-155.

¹³⁴ En este sentido, vid. la resolución de la Asamblea de la SDN de 7 de diciembre de 1920 regulando las competencias entre el Consejo y la propia Asamblea. Así, ésta última se reserva el poder de discutir cualquier asunto en materia de mandatos, en especial, durante el informe anual del Secretario General de la SDN. Vid., al respecto, YEPES, J. M. y PEREIRA DA SILVA: *op. cit.*, pp. 239-242; HALL, H. D.: *Mandates, Dependencias ...*, *op. cit.*, pp. 170-173.

¹³⁵ La cláusula dispone lo siguiente. “El mandatario acepta que toda diferencia, cualquiera que ésta sea, que surja entre el mandatario y otro Estado miembro de la Sociedad de Naciones, relativa a la interpretación o a la aplicación de las disposiciones contenidas en el mandato, y que no pueda ser resuelta mediante negociaciones, sea sometida al Tribunal Permanente de Justicia Internacional”.

Por otra parte, aunque el T.P.J.I. actúa, principalmente como órgano de control jurisdiccional, también puede conocer de la solicitud por el Consejo de la SDN de opiniones consultivas.

disposición contenida en el mandato o en un tratado vinculado a éste. Por otro, sólo disponen de legitimación activa ante el T.P.J.I. los gobiernos de los Estados miembros de la SDN y, excepcionalmente, el de los Estados Unidos de América, que tengan un interés propio. De este modo, el acceso a la jurisdicción del T.P.J.I. se encuentra vedado para los particulares. Éstos únicamente podrán sortear la prohibición si el Estado al que pertenecen consiente en llevar su caso ante el órgano jurisdiccional, como si se tratara de una suerte de protección diplomática. De no prosperar esta vía alternativa, al particular lesionado sólo le resta la opción de ejercitar el derecho de petición ya comentado¹³⁶.

4. Valoración del sistema de mandatos

El sistema de mandatos erigido bajo la SDN ha sido calificado por uno de los autores que más profundamente conoce la institución como una de las innovaciones más reseñables nacidas tras la I Guerra Mundial¹³⁷.

Ahora bien, el conjunto de la doctrina no es unánime en la valoración de la institución. Así pues, un importante sector de ésta describe la adopción del sistema de mandatos como una mera decisión paternalista y la traduce en términos de exclusión y freno del principio de libre determinación¹³⁸.

En sentido contrario, otro grupo de autores considera que el compromiso recogido en el Pacto representó el mayor avance posible para su época¹³⁹. No resulta necesario recordar que se trataba de un periodo histórico donde la anexión de territorios, como consecuencia de un conflicto armado, no sólo era una práctica frecuente sino que, además, no atentaba contra las normas del Derecho Internacional vigente. En este sentido, siguiendo a P. Thornberry, incluso cabe señalar que la práctica desarrollada bajo el régimen de mandatos favoreció en cierto grado la emergencia del derecho de libre determinación¹⁴⁰, al menos en lo que respecta a los mandatos de clase “A”¹⁴¹.

¹³⁶ De esta forma, el único caso de control jurisdiccional fue el celeberrimo asunto *Mavrommatis* en 1924. Sobre la actuación del T.P.J.I. como órgano de control del sistema de mandatos, vid. la monografía de referencia de FEINBERG, N.: *La jurisdiction de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le Système des Mandats*, Rousseau & Cie Editeurs, Paris, 1930. Vid. también, DIENA, G.: *loc. cit.*, pp. 217-228; YEPES, J. M. y PEREIRA DA SILVA: *op. cit.*, pp. 242-243.

¹³⁷ VAN REES, D. F. W.: *Les Mandats Internationaux. Le contrôle International...*, *op. cit.*, p. 2.

¹³⁸ En opinión de L. HENKIN, el sistema de mandatos de la SDN permitió a las potencias mandatarias “continuar con una forma atemperada de colonialismo y posponer el ofrecimiento de libre determinación y autogobierno a los territorios y poblaciones correspondientes” en “International Law: Politics, Values...”, *loc. cit.*, p. 212; vid. además, con la misma idea, ANDRÉS SAENZ DE SANTA M. P.: “La libre determinación de ...”, *loc. cit.*, p. 126; REMIRO BROTONS, A. y otros: *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 107; QUOC-DINH N.; DAILLIER, P. y PELLET, A.: *op. cit.*, p. 484.

¹³⁹ Vid., al respecto, MIAJA DE LA MUELA, A.: *La emancipación de los pueblos coloniales y el Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 1968, p. 42; YTURRIAGA BARBERÁN, J. A. de: *Participación de la ONU en el proceso de descolonización*, C.S.I.C.-Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, 1967, p. 33.

¹⁴⁰ *International Law and...*, *op. cit.*, p. 52. En la misma línea, F. ERMACORA entiende que cabe considerar al sistema de mandatos como “un primer paso hacia la descolonización (“Mandates” en BERNHARDT, R. (dir.): *Encyclopedia of Public International Law*, Ed. North-Holland, vol. 1, Amsterdam, 1992, p. 664).

Desde una posición intermedia considero destacables los resultados obtenidos por la aplicación en la práctica del sistema respecto a los mandatos de clase “A”. Ahora bien, la decisión de las Principales Potencias de establecer bajo control internacional de la SDN determinados territorios y colonias, pertenecientes a Estados enemigos en el conflicto recién finalizado, pese a representar un gran avance que dotaba de mayor legitimidad a la organización misma, cuyo tratado constitutivo acababa de adoptarse, obedeció, fundamentalmente, a la consecución de sus intereses particulares como Estados y no a favorecer el desarrollo de la incipiente idea del derecho de libre determinación¹⁴².

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

“Nada nuevo bajo el Sol”, reza un viejo adagio ajedrecístico también reclamado por otros ámbitos y ciencias. La SDN actúa como antecedente de las Naciones Unidas no sólo como organización internacional, de vocación universal, nacida de un conflicto armado internacional para establecer los pilares jurídicos y políticos de un nuevo período histórico. Además, en el seno de la organización ginebrina se desarrollan un sistema de protección de minorías y otros de mandatos internacionales que representan el estreno de los derechos humanos en la esfera del Derecho Internacional¹⁴³.

Por otra parte, en mi opinión, aparece por vez primera en el marco del Derecho Internacional la interrelación de tres ideas motrices: la protección de derechos humanos fundamentales-la amenaza a la paz y seguridad internacionales-la garantía institucionalizada otorgada a una organización internacional de vocación universal. Ciertamente, es preciso matizar que en la órbita de la organización ginebrina la protección de los derechos humanos se reduce a un número determinado de éstos y siempre condicionada a la pertenencia del individuo a una determinada minoría.

¹⁴¹ En este sentido, vid. DOEHRING, K.: “Self-Determination”, en SIMMA, B. (ed.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, 1994, p. 59. Los resultados de la práctica respecto de los mandatos de clase “A” parecen sostener esta postura. Así, el mandato británico sobre Irak finalizó en 1932 con la entrada de este territorio como nuevo Estado miembro de la SDN; los mandatos franceses sobre Siria y Líbano finalizaron con su independencia en 1946. Por último, el mandato británico sobre Palestina, debido a la intransigencia de las posturas, a la multiplicidad de actores en el área y, todo hay que decirlo, a determinadas decisiones y actuaciones del gobierno británico, derivó en el primer conflicto árabe-israelí.

¹⁴² Para un tratamiento pormenorizado de lo debatido en las diferentes reuniones, durante los primeros meses de 1919, que alumbraron el sistema de mandatos, vid., además de la bibliografía recogida en *supra* notas 107 y 108, YEPES, J. M. y PEREIRA DA SILVA: *Commentaire Théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des Status de L’Union Paraméricaine*, t. III (Art. 18 à 26), Pedone, Paris, 1939, pp. 174-182; HALL, H. D.: *Mandates, Dependencies and Trusteeship*, Carnegie Endowment for International Peace - Stevens & Sons Ltd, Washington - London, 1948, pp. 107-127.

¹⁴³ Vid. BROWNLIE, I.: *The Rule of Law in ...*, *op. cit.*, pp. 66-67. Aunque, obviamente, cabe apreciar diferencias entre los dos regímenes jurídicos, ya que mientras la protección de minorías se conformaba principalmente bajo el único criterio de las características de la población, los diferentes tipos de mandatos respondían a la combinación de varios elementos valorativos, incluido el territorio.

Además, los aspectos humanitarios están más presentes en el régimen jurídico de los mandatos que en el de minorías.

Los elementos del binomio “paz y seguridad internacionales” que se consagra en Naciones Unidas como propósito primordial, deben invertirse como “paz y seguridad” al referirse a la acción de la SDN, donde los sistemas, especialmente el de minorías, encuentran su fundamento como instrumento de mantenimiento de la seguridad internacional y la prevención de conflictos internacionales, coincidente con los fines más ambiciosos de la organización ginebrina de acabar con todas las guerras y también cercana a la visión inicial que los redactores de la Carta de Naciones Unidas tenían de la seguridad colectiva.

Por último, la SDN se convierte en la garantía del cumplimiento de las obligaciones recogidas en los tratados internacionales de minorías, institucionalizando una reacción descentralizada hasta entonces patrimonio de las grandes potencias de la época mediante la figura de la intervención de humanidad¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Vid. esta idea en CASTELLÁ SURRIBAS, S.: *El estatuto jurídico... op. cit.*, p. 32.