

CAPÍTULO 3

Preparando el terreno: el sistema de Mandato

Los países en vías de desarrollo han experimentado extraordinarias transformaciones económicas, culturales, legales, sociales y políticas bajo la bandera del “desarrollo” en los últimos 50 años, después de la descolonización. Las prácticas, normas e instituciones “modernas” han pretendido desplazar a sus equivalentes tradicionales en aras de conseguir la eficiencia, la justicia o la prosperidad. Es tan poderoso el “desarrollo” como régimen de representación, que todo lo que se refiere al mundo no occidental está gobernado por su lógica, desde las imágenes populares de los medios de comunicación (barrios de invasión y niños hambrientos) hasta virtualmente todas las prácticas de gobierno. De hecho, el mismo término “mundo en desarrollo” refleja el poder de la idea. Según la comprensión habitual de cómo tuvo lugar esta extraordinaria transformación social, el discurso del desarrollo es en su totalidad el producto de las sensibilidades políticas, institucionales y morales de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. Desde esta perspectiva, al colonialismo como sistema político-económico le sucedió el desarrollo, con una ruptura precisa en algún punto de los años cincuenta, cuando los territorios coloniales obtenían la independencia y se comenzaban a concentrar en la construcción nacional.

Esta narrativa de la evolución histórica del desarrollo como discurso ha intrigado a los académicos del desarrollo: ¿cómo un régimen de representación tan elaborado y complejo como el desarrollo pudo surgir de repente y establecerse como la lógica gobernante en el sistema internacional? Según lo expresa un estudio crítico reciente, “en términos generales, el periodo entre 1920 y 1950 se sigue entendiendo mal, al ser explicado mediante la hipótesis de la superposición de los regímenes de representación coloniales y desarrollistas” (Escobar 1995, 27). La idea de este capítulo es que el sistema de Mandato de la Liga de las Naciones es el que proporciona el vínculo institucional en la transición entre el colonialismo y el desarrollo. En concreto, se plantea que el conjunto completo de instituciones in-

ternacionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, desde las que se encargan del comercio y el desarrollo hasta las que se ocupan de los derechos humanos, tienen sus orígenes en el sistema de Mandato. Esa idea se defiende mediante un análisis de las técnicas específicas que el sistema de Mandato inventó para tratar con los “nativos” en los territorios sometidos a mandato por la Liga, técnicas que van desde las herramientas tradicionales de planificación del desarrollo hasta los procesos de petición. Esta expansión de las actividades del sistema de Mandato fue posible gracias a una continua evocación e interacción con los “nativos”, un antecedente de “Tercer Mundo”. De esta forma, la disciplina de las relaciones internacionales tomó fundamentalmente su estructura de la experiencia del sistema de Mandato en sus contactos con el Tercer Mundo.

El sistema de Mandato fue establecido por la Liga de las Naciones para administrar los territorios y pueblos no europeos que estaban bajo el control de Alemania y Turquía antes de la Primera Guerra Mundial. Como describe M. Rappard, director de la sección de mandatos del Secretariado de la Liga, “el sistema mandatario constituyó una especie de punto medio entre la propuesta presentada por los defensores de la anexión y la presentada por aquellos que deseaban confiar los territorios coloniales a una administración internacional”²¹. Si bien es cierto que la diplomacia de las conferencias internacionales había plantado las bases para la evolución de la administración internacional en el siglo XIX, en su momento la creación de la Liga fue un experimento totalmente novedoso y así fue señalado por los principales tratadistas (Claude 1971, 41)²². Ciertamente, la preocupación principal para ellos giraba en torno al tema de la soberanía, es decir, dónde se encontraba la soberanía de los territorios bajo mandato, cómo era compartida la soberanía de los mandatarios con la de Liga y cuestiones similares. Mi propia preocupación, por otro lado, se centra en torno a otros aspectos del sistema de Mandato que introdujeron un nuevo actor en las relaciones políticas entre los pueblos europeos y no europeos: la institución internacional²³.

²¹ Citado en Wright (1930, 24). La obra de Wright se considera generalmente el estudio definitivo sobre el sistema de Mandato. Para otras obras, véase White (1926), Margalith (1930), Bentwich (1930) y Hall (1948). Hubo otras obras durante el periodo de entreguerras que trataron el sistema de Mandato desde la perspectiva de la capacidad que los “nativos” poseían para la independencia. Véase, p. ej., Ritscher (1934). También se han escrito estudios específicos para países del sistema de Mandato. Véase, p. ej., Dore (1985). Para una exploración más reciente y lúcida del sistema de Mandato, véase Weeramantry (1992).

²² Para una discusión completa, véase Kennedy (1987).

²³ Mis ideas en este capítulo están influidas por el trabajo de Anthony Anghie sobre la relación entre el sistema de Mandato, el colonialismo y la soberanía. Véase Anghie (1995, capítulo 5). En este capítulo intento desarrollar su trabajo y sostengo que el sistema de Mandato no solo contribuyó a la creación de un nuevo tipo de soberanía y Estado-nación, como él lo afirma, sino que también proporciona un importante puente institucional entre el colonialismo y el discurso del desarrollo, y marca el origen de la institución internacional por esencia del siglo XX.

Con el establecimiento de la Liga, el derecho internacional adquirió el aparato de administración internacional que permitiría que los poderes coloniales realizaran dos tareas: primero, creó una red de agencias internacionales encargada de recoger sistemáticamente información sobre las condiciones sociales, económicas y políticas en las colonias. Esas agencias incluían no sólo la Comisión Permanente de los Mandatos (CPM) y la OIT, sino también varias comisiones especiales que se encargaban de la esclavitud, la salud y el armamento, al igual que varias comisiones ad hoc de investigación²⁴. Aunque los poderes coloniales habían comenzado a estudiar sistemáticamente todos los aspectos de la vida de los nativos en las colonias a través del censo e instrumentos similares durante el siglo XIX²⁵, la constitución de instituciones internacionales por la Liga con la responsabilidad especial de recoger y analizar esa información aceleró y solidificó la tecnocratización del poder en la relación colonial. En esencia, la experiencia del sistema de Mandato estableció las bases para una burocratización internacional más intensa de la vida social en el Tercer Mundo tras la Segunda Guerra Mundial (Escobar 1995). Además, la información que se recogió se midió contra “estándares” establecidos por la CPM, modelados a imagen de los europeos, en áreas tan diversas como la inmigración, el trabajo, la educación, la salud y la política de tierras (Wright 1930, 219-64).

Segundo, el sistema de Mandato comenzó el proceso que permitió a los poderes mundiales trasladar el peso moral de la administración de las colonias a una burocracia tecnocrática y sin rostro. Ello marcó una importante innovación: puesto que la oposición pública doméstica al colonialismo había minado los fundamentos morales de los imperios coloniales, estos últimos estaban deseosos de encontrar una forma alternativa de disponer de la administración de esos territorios que les permitiera seguir manteniéndolos abiertos al comercio y la explotación²⁶. Los poderes coloniales sufrieron una crisis moral o de legitimidad durante los años de entreguerra, por a razones internacionales y domésticas complicadas, y necesitaban “recuperar su iniciativa moral”, como describió Wilfred Jenks (1958, 246-8). En-

²⁴ Véanse Wright (1930, 178-84) y Berman (1993) (sobre las comisiones de investigación ad hoc durante el período de entreguerras).

²⁵ Por ejemplo, véase la discusión en Chatterjee (1993, capítulos 2 y 10).

²⁶ Como sugiere Sir Frederic Lugard, “las democracias de hoy en día exigen el derecho al trabajo, y la satisfacción de esta exigencia es imposible sin las materias primas de los trópicos, por un lado, y sin sus mercados, por otro”. Véase Lugard (1922, 61). Lugard fue un administrador colonial británico de gran experiencia en el África Occidental (Nigeria), que también fue miembro de la Comisión Permanente de los Mandatos de la Liga de las Naciones. De hecho, una de las principales razones de la negativa de los Estados Unidos a unirse a la Liga de las Naciones fue el fracaso de ésta en asegurar una “puerta abierta” a la política comercial, especialmente en lo relativo al petróleo del Medio Oriente. Véase Wright (1930, 48-56). Para una discusión sobre el sistema de Mandato y la negativa de los Estados Unidos a unirse a la Liga, véanse Logan (1945) y Batsell (1925).

contraron la solución bajo la forma de un nuevo actor en las relaciones internacionales: las instituciones internacionales. Es importante tenerlo en mente, puesto que destaca el papel crucial que éstas jugaron en la transición del colonialismo al desarrollo. Lo justificaré después mediante un análisis de las maniobras burocráticas que constituyeron el establecimiento de estándares en la CPM.

Cuatro aspectos del sistema de Mandato son relevantes aquí para analizar cómo las instituciones internacionales jugaron un papel mediador crucial en la transición entre colonialismo y desarrollo, y, en el proceso, ayudaron a controlar la resistencia de masas. El primer aspecto es realmente un enigma: ¿qué constelación de factores permitió la evolución que llevó a la idea del bienestar de los nativos como la consideración principal de la política internacional, cuando el colonialismo del siglo XIX se recuerda con justicia por su crueldad hacia los nativos?

El segundo aspecto se refiere a los componentes sociales de sistema de Mandato que constituyeron las bases para el aparato del desarrollo, y especialmente a cómo la ciencia de “descubrir los hechos” acerca de los nativos se transformó en un programa tecnocrático que generó un nuevo tipo de derecho que se fusionó con la administración. En otras palabras, existió una profesionalización e institucionalización del desarrollo, a través del sistema de Mandato, incluso antes de la aparición del desarrollo como una disciplina académica y una práctica política tras la Segunda Guerra Mundial.

El tercer aspecto es la creación de una dinámica para la expansión institucional, mediante el establecimiento de “estándares” europeos en áreas que iban desde la política laboral a los armamentos y a los cuales los nativos estaban destinados a aspirar. El énfasis aquí no se coloca en la creación de esa distancia entre “hechos” y “estándares” en sí misma, sino en cómo la creación de esa distancia se convirtió en una práctica institucional de forma autorreproductora. Sugiero que este aspecto autorreproductor del trabajo de la CPM es una característica esencial de las instituciones internacionales en la medida en que luchan por equilibrar la cooperación frente a la supervisión de los gobiernos. Esta dinámica interna proporciona el campo de autonomía para las instituciones internacionales y explica también su naturaleza desradicalizadora, al transformar los encuentros con la “realidad” en prácticas institucionales.

El último aspecto es la instauración de mecanismos que pretendían hacer que el sistema “rindiese cuentas al público”, construyendo mecanismos de seguridad que evitasen abusar de los nativos, especialmente el proceso de petición que les permitió a estos últimos presentar quejas ante la CPM. Me interesa destacar cómo este precursor temprano de los mecanismos de petición del derecho internacional moderno, como el procedimiento 1503 (*véase Naciones Unidas 1970*), funcionó como intermediario entre

la política de lo “local”, que generaba las peticiones, y la política de lo “global”, que representaba la Liga, y cómo en ese proceso los contenidos de las peticiones acababan siendo burocratizados y desradicalizados.

LA INVENCIÓN DEL “BIENESTAR Y DESARROLLO” COMO PRIMER PRINCIPIO

El artículo 22 (1) del Pacto de la Liga establece el principio de desarrollo de los pueblos nativos a través del sistema de Mandato en términos simples:

- 1 A aquellas colonias y territorios que como consecuencia de la última guerra hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que anteriormente los gobernaban y que están habitados por pueblos que no son todavía capaces de soportar por sí mismos las difíciles condiciones del mundo moderno, se les deberá aplicar el principio de que el bienestar y el desarrollo de esos pueblos constituye una delegación sagrada para la civilización y se incorporarán las garantías requeridas para el cumplimiento de esa delegación en este Pacto.
- 2 El mejor método para dar efectos prácticos a este principio es confiar la tutela de esos pueblos a las naciones avanzadas que en función de sus recursos, su experiencia o su posición geográfica puedan acometer mejor esa delegación y que estén dispuestas a aceptarla; esta tutela deberá ejercerse por las naciones como mandatarios en nombre de la Liga²⁷.

Este texto señala un evento trascendental dentro de las relaciones entre Occidente y el Tercer Mundo. Primero, en el ámbito del derecho internacional, el principio de “delegación sagrada de la civilización”, promulgado como un deber de los poderes coloniales, marca un viraje que se aparta de los estrechos límites de derecho internacional europeo del siglo XIX y camina hacia las pretensiones más amplias del cosmopolitismo del siglo XX (Anghie 1995, Kennedy 1996). Por supuesto, no era la primera vez que se enunciaba ese principio: en la temprana fecha de 1783, Edmund Burke, en su discurso ante el Parlamento británico sobre la Propuesta de Ley para la India presentada por Fox*, había formulado el principio de confianza en términos de deberes del poder colonial:

todo poder político que se ejerce sobre los hombres... debería de una forma u otra ejercerse en beneficio de ellos en última instancia. Si

²⁷ Pacto de la Liga de las Naciones, artículo 22 (1). Véase el Pacto de la Liga de las Naciones, reimpresso en Israel (1967).

* El autor cita un hecho conocido en la historia constitucional británica, el fracaso de la East India Bill (Propuesta de Ley sobre la India), presentada a instancias del whig (liberal) Charles James Fox, secretario de Estado, que pretendía reformar el régimen de gobierno en la India, para algunos a costa del poder real, el propio rey incluido. Edmund Burke fue uno de los principales defensores de la Propuesta (*N. del T.*).

ello es cierto con respecto a todas las clases de dominio político y en relación con cada una de las descripciones de privilegio comercial –ninguna de las cuales es un derecho autoadquirido ni una concesión para el beneficio meramente privado de sus tenedores–, entonces esos derechos o privilegios, o como quiera que se les quiera llamar, son todos, en su sentido más estricto, una delegación. Y es esencia de toda delegación el rendir cuentas de ella. (Lindley 1926, 330)

El juez Marshall del Tribunal Supremo de los Estados Unidos también había caracterizado a los pueblos indios como tutelados del Gobierno estadounidense: “Están (los indios) bajo un estado de tutela. Su relación con los Estados Unidos se asemeja a la de un tutelado con su guardián”²⁸. De hecho, la infantilización de los súbditos y las razas fue una práctica corriente dentro del derecho internacional del siglo XVII²⁹.

Además, hay algunos otros precedentes históricos del sistema de Mandato: el artículo 6 del Acta General de la Conferencia de Berlín de 1885 establece que los poderes europeos que ejerzan derechos soberanos en la región del Congo “se obligan a velar por la preservación de las tribus nativas y a cuidar por la mejora de las condiciones de su bienestar moral y material, y a ayudar a suprimir la esclavitud y especialmente el tráfico de esclavos” (citado en Lindley 1926, 333). La hipocresía de todo eso radica en que más que proteger el bienestar de los nativos, la Conferencia de Berlín preparó el camino para la rapiña de África, y la explotación y el asesinato sistemáticos de los congoleños por el rey Leopoldo y sus enviados, conducidos por el mercenario estadounidense Henry Morton Stanley. Recientes estudios de ese período estiman que más de 10 millones de personas fueron masacradas en lo que es tal vez el genocidio peor conocido del mundo (véanse Hochschild 1998; Wright 1930, nota 42, 19). Además, precedentes históricos del sistema de Mandato pueden encontrarse en el Acta de Bruselas de 1892 (Lindley 1926, 333) y en las prácticas coloniales de Gran Bretaña³⁰, Italia, Japón y Estados Unidos (Wright 1930, 19-20).

Pero hubo dos claras innovaciones: por primera vez, este principio de “delegación sagrada para la civilización” se formuló en términos de una administración internacional, es decir, en términos de órganos de la Liga y otras agencias especializadas como la OIT. Ello tuvo el efecto de transformar un principio en un programa. Como lo expresa la Corte Internacional

²⁸ *Cherokee Nation V. Georgia*, 5 Peters en 17, citado por Lindley (1926, 330).

²⁹ Para una reseña de la descripción que hacía Francisco Vitoria de los indios como niños durante el encuentro colonial con los españoles, véase Anghie (1996). Ashis Nandy ha señalado incluso los paralelos importantes existentes entre el desarrollo del colonialismo y el desarrollo del concepto moderno de niñez en el siglo XVII. Véase Nandy (1983, 14-15; 1987). Para una discusión de estos temas, véase Rajagopal (1998-99).

³⁰ El uso del lenguaje de los Mandatos en relación con Kenya bajo la administración británica véase en Lindley (1926, 335).

de Justicia en el caso *International Status of South West Africa*, el mandato “se creó, en interés de los habitantes de territorios y de la humanidad en general, como una institución internacional con un objeto internacional; una delegación sagrada para la civilización” (ICJ Reports 1950, 132). En segundo lugar, el “bienestar y desarrollo” de los nativos fue explícitamente recogido como la finalidad del sistema de Mandato, adoptando, por lo tanto, todo un tono humanitario que hasta entonces sólo había existido en los márgenes³¹. Ello transformó el humanitarismo de un principio de dominación y resistencia en uno de gobierno.

No fueron logros menores. Después de todo, el positivismo del siglo XIX había usado el lenguaje de la civilización como un instrumento de exclusión para mantener a los países no occidentales por fuera del derecho internacional (Gong 1984; Anghie 1995, capítulo 2; Bedjaoui 1979; Bull y Watson 1984, 217). Ahora el Pacto de la Liga introducía el lenguaje de la civilización como un lenguaje de responsabilidad de los civilizados (poderes occidentales) que aseguraba la transición humanitaria de los pueblos no occidentales desde la tradición a las “difíciles condiciones del mundo moderno”. Esta responsabilidad fue el resultado de una conjunción entre el deseo económico de incorporar los territorios no occidentales al sistema económico mundial, especialmente evitando las disputas sobre acceso a los mercados entre poderes coloniales, y un humanitarismo dirigido a las masas incivilizadas y oscuras (Wright 1930, 9-10). Esta conjunción ya fue señalada con claridad en uno de los informes más antiguos de la Conferencia de Paz de París en 1918 por G.L. Beer:

Bajo las condiciones políticas modernas, la única forma de terminar con el problema de los pueblos políticamente atrasados, que requieren no sólo control político externo sino también capital extranjero para reorganizar sus sistemas económicos estancados, es evidentemente delegar la tarea de gobierno a aquel Estado cuyos intereses estén más directamente involucrados... Sin embargo, si esas regiones atrasadas son confiadas por mandato internacional a un Estado, en el contrato de delegación deben incorporarse las salvaguardas más rígidas que protejan a la población nativa de la explotación y también que aseguren que los intereses de otros Estados extranjeros no se perjudiquen por acción u omisión. (Citado en Wright 1930, 22)

Esta conjunción es, obviamente, reflejada con claridad en la frase “bienestar y desarrollo” del artículo 22 del Pacto.

³¹ Para una discusión sobre los antecedentes humanitarios del sistema de Mandato, incluyendo los principios de fideicomiso y delegación sagrada, véanse Hall (1948, 97-100); Wright (1930, 9) y Margalith (1930, capítulo 4). Véase también *Consequences for Status of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa)*, Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports (1971, 12, 28-29, par. 46) (“esta responsabilidad tenía que ejercerse para el beneficio de los pueblos afectados, que se reconocía que tenían intereses propios”).

El humanitarismo económico no fue el resultado de una coincidencia fortuita. Más bien, se basó en las lecciones aprendidas por experimentados administradores coloniales, especialmente británicos, como Sir Frederic Lugard, que concluyeron que los nativos tenían que ser transformados en recursos económicos productivos en lugar de ser brutalmente explotados. Como describe Quincy Wright,

con las adquisiciones densamente pobladas como la India o las adquisiciones tropicales como África Central se comenzó a pensar que los nativos eran un activo económico importante. Sin su trabajo, el territorio no producía. Así, los administradores más capaces, como los de Nigeria, comenzaron a estudiar a los nativos y a cuidar no sólo su bienestar material sino también su bienestar psicológico, con gratificantes resultados económicos. En todo lugar se reconocieron los efectos devastadores y antieconómicos del tráfico de armas y almas entre los nativos y se controló su importación. En algunas partes de África, especialmente en la costa oeste, los problemas más fundamentales de un sistema de tierras equitativo y de una política de trabajo humana y liberal se estudiaron y se resolvieron hasta cierto punto. (Wright 1930, 10)

De hecho, esa era la lógica detrás de “el gobierno indirecto” del imperio británico, que contrastaba con el “gobierno directo” de los franceses.

El aspecto “liberal y humano” de la política colonial o la inspiración de la política colonial por ideales humanitarios no fueron invenciones de la edad moderna, sino que son tan antiguos como el gobierno colonial (Furnivall 1956, 289). El sistema de Mandato tampoco fue simplemente el resultado “del idealismo liberal y humanitario”, como se cree a menudo (Hall 1948, 8). Más bien, fue el resultado de una combinación de factores humanitarios, un deseo de mantener un nivel mínimo de autoridad moral en el colonialismo y las exigencias políticas de las relaciones entre los grandes poderes occidentales.

Pero lo que el sistema de Mandato realmente significó en el contexto del derecho internacional fue que coincidió con la creación de una administración internacional que ayudó a transformarlo de un principio en un programa. Ello ha sido observado por varios tratadistas que realizan distinciones sobre esa base entre el sistema de Mandato y otros acuerdos internacionales como la Conferencia de Berlín de 1885 o la Conferencia de Algeciras de 1906 (Temperley 1969, citado en Wright 1930, 23).

Es importante señalar que esta conjunción económico-humanitaria en el derecho internacional coincidió con desarrollos significativos en el pensamiento social y político occidental que hicieron de la idea de “desarrollo y bienestar” de los nativos una fuerza poderosa. Primero, se reconoció cada vez más, en las obras de autores como J. A. Hobson y en la práctica de los poderes coloniales como el Reino Unido, que el colonialismo era económi-

camente ineficiente y políticamente inestable y, por lo tanto, debía modificarse para que produjera menos fricción y un comercio más libre entre los poderes europeos (Anghie 1995, 258). Según Lugard (1922), esa determinación fue crucial puesto que el colonialismo era demasiado importante para las masas ordinarias de los Estados europeos como fuente de recursos y trabajo, lo que contradice la idea predominante entre grupos importantes de liberales de izquierda de que el colonialismo era una empresa elitista que interesaba únicamente a los capitalistas ricos.

Segundo, el sistema de gobierno indirecto popularizado por la administración británica, cuando se combinaba con el idealismo wilsoniano, producía una corriente de opinión poderosa favorable a que los nativos se “desarrollaran” tanto económica como políticamente, siempre y cuando se asegurara el interés económico de los poderes coloniales. La expresión más notoria de ello es el sistema de jefes nativos, creando lo que se ha descrito elocuentemente como “despotismo descentralizado” (Mamdani 1996). Como dice Furnivall (1956, 277), “el gobierno indirecto a través de la jefatura nativa es la forma más simple y económica mediante la cual un poder occidental puede obtener el control económico”. Eso fue entendido con toda claridad por los administradores de la CPM. Como lo expresó M. Yanaghita, el representante japonés:

Encontramos que con este sistema muchos jefes, tanto grandes como pequeños, quedan a cargo de asuntos de menor importancia conectados con la administración municipal. Se les permite continuar ejerciendo esas tareas de la manera más imponente, beneficiándose del gran respeto tradicional que todavía reciben de sus súbditos. Apenas conscientes del hecho de que su pequeña soberanía se ha transferido a un grupo superior, ayudarán en el trabajo del gobierno mandatario y se contentarán con una dignidad pública de papel y un modesto salario. (CMP, Min., III, en 283, citado en Wright 1930, 245)

Tercero, la noción de “desarrollo” había adquirido un aura científica tras Marx. El significado biológico de este término, derivado del darwinismo, que acabó significando el proceso mediante el cual las potencialidades completas de un organismo se desarrollan hasta que éste alcanza su forma natural, completa y predestinada, fue importado al ámbito social a finales del siglo XVIII (Esteve 1992, 8). Este concepto interactuaba con el concepto hegeliano de historia como un proceso lineal de desenvolvimiento de eventos, y así se presenta en la teoría económica marxista. El resultado de todo ello es que el “desarrollo” se convierte también en algo respetable entre los críticos del capitalismo decimonónico.

Cuarto, al inicio del siglo XX, la palabra “desarrollo” comenzó a usarse frecuentemente en relación con “desarrollo urbano”, o con los problemas asociados a la migración de masas de pobres a las ciudades, y con los problemas políticos y sociales derivados de ese fenómeno, tanto en Europa

como en los Estados Unidos (Esteva 1992, 9). Las prácticas asociadas a este nuevo campo, incluyendo el uso de la excavadora y la producción homogénea y masiva de espacios industriales, llegaron a definir la civilización de una manera imponente (Esteva 1992, 32), haciendo fácil comprender el atractivo de la aplicación del “desarrollo” como una metáfora para tratar con los paganos que necesitaban ser salvados; pero lo más importante, también permitió comprender las características particulares que adquirió el significado económico de “desarrollo” en las colonias durante las décadas posteriores.

Así, la invención del “bienestar y desarrollo” de los nativos en el sistema de Mandato de la Liga fue posible por un conjunto de factores, algunos de los cuales eran internos a la disciplina del derecho internacional mismo, mientras que otros eran exteriores a la disciplina. Fueran cuales fuesen estos factores, el humanitarismo se unió al interés económico como una herramienta poderosa del Gobierno.

“DESCUBRIENDO LOS HECHOS”: LA CREACIÓN DEL APARATO

Cuando se estableció la Liga en 1919, el derecho internacional y hasta cierto punto el derecho mismo habían estado en crisis: la Gran Guerra había mostrado cómo el derecho internacional carecía de poder frente a la soberanía; una revolución legal que ponía en cuestión todo el edificio del formalismo decimonónico estaba barriendo la academia jurídica francesa y estadounidense (*véanse* Kennedy 1996, 397; Horowitz 1992, capítulo 6; Belleau 1990); los internacionalistas progresistas, especialmente aquellos de Latinoamérica, estaban cuestionándose no sólo la universalidad del derecho internacional, sino también los métodos jurídicos del positivismo decimonónico, que ponían el énfasis en las normas jurídicas y el consentimiento soberano (Drago 1907, Álvarez 1929). Por ello, el establecimiento de la Liga fue visto por los internacionalistas progresistas de la época como una oportunidad de renovar la disciplina, rompiendo con el pasado (Kennedy 1987, 845; Álvarez 1929; Corbett 1924).

El intento de renovación de la disciplina no se produjo en un vacío político, sino dentro del contexto de cuestiones prácticas que surgieron del establecimiento de las instituciones de la Liga para estudiar las condiciones de vida de los nativos. La necesidad de estudiar esas condiciones o de “descubrir los hechos” fue un corolario del objetivo del artículo 22, que era mejorar las condiciones en las zonas de mandato. Para mejorar esas condiciones, los órganos de la Liga debían conocer todos los hechos sobre los territorios y tener algunos estándares mediante los cuales se pudiera juzgar el desempeño de los mandatarios (Wright 1930, 190). Era un propósito

totalmente distinto al de la administración colonial, bajo el cual la información recogida por los territorios no se comparaba con un estándar para valorarse. En este sentido, la tarea de “descubrir los hechos” era en sí una afirmación de la autonomía y la superioridad del derecho y también de lo internacional, representado por la Liga.

La Liga tenía varias formas de descubrir los hechos relativos a los nativos, que incluían: a) informes escritos de los mandatarios; b) información producida en las audiencias de sus representantes; c) peticiones escritas; d) informes de comités y comisiones especiales; y e) materiales varios recogidos por el Secretariado de la Liga, incluyendo informes de prensa y relatos de viaje (*véanse* Wright 1930, 159; Hall 1948, capítulos 12 y 13).

El espectro de hechos recogidos de esta forma por la Liga fue enormemente amplio. Incluía, por ejemplo, información que surgía de la administración de los territorios coloniales desde Nauru hasta África del Sudoeste, pasando por Siria, entre otras zonas³². En lo que sigue, doy algunos datos sobre varias áreas para mostrar el rango de información que se recogía:

Población: La población de la Togolandia francesa se incrementó un 7% entre 1921 y 1927, mientras que en Palestina hubo un mayor número de nacimientos que de fallecimientos, un 2,20% superior, a pesar de la fuerte mortalidad infantil.

Salud: En 1926, en el Camerún francés, el gasto per cápita en salud fue de 0,06%, y en Tanganika, el presupuesto de salud fue del 9%.

Propiedad de la tierra y salarios: Entre 1924 y 1926, en Palestina, el precio de la mano de obra judía no especializada era tres veces más caro que el mismo trabajo árabe (judíos: 100 a 150 dólares por mes; árabes: 30 a 50 dólares por mes), comparado con salarios en África del Este de 2 a 5 dólares por mes.

Educación: El número de niños escolarizados en Tanganika en 1925 era casi igual al de Alemania en 1914, alrededor de 2,4% de la población, comparado con un 1,7% para Kenia y un 5,5% para Uganda.

Seguridad: No es susceptible de control estadístico, pero el interés de la CPM en la política colonial incluía el mantenimiento de las costumbres e instituciones nativas, la prevención del trabajo forzado y la eliminación del alistamiento forzoso, menos en caso de ser necesario por motivos policiales, de derecho y orden, o justicia.

Comercio exterior: El comercio exterior per cápita en Siria durante 1926 fue de 28 dólares, mientras que en Ruanda-Urundi fue de 0,18 y en el Congo belga de 7 dólares.

³² Esta información es de Wright (1930, 549-79).

Inversiones, préstamos y subsidios: El gobierno belga hizo préstamos por valor de 60.000 dólares al año a Ruanda-Urundi, mientras que la Togolandia francesa prestó de su superávit 250.000 dólares a las Camerún francesas en 1927.

Ingresos públicos: El ingreso per cápita en Siria en 1926 fue de 5,26 dólares, mientras que en la Togolandia inglesa creció un 2.000% entre 1919 y 1925.

Obras y servicios públicos: En 1925, en África del Sudoeste existían cuatro millas de ferrocarril por cada mil millas cuadradas de territorio, mientras que en las Camerún francesas había dos millas por mil.

Al menos desde el siglo XIX, los poderes coloniales habían recogido estadísticas sobre las poblaciones nativas con el propósito de conocerlas mejor y así gobernarlas³³. Pero las principales innovaciones del sistema de Mandato fueron dos. La primera, que estos numerosos datos se compararon sistemáticamente para extraer lecciones y formular estándares y principios en esas áreas. El análisis informativo y estadístico comparado, que es uno de los prerrequisitos esenciales del gobierno global, se sistematizó en los Mandatos. La segunda innovación, consecuencia de la primera, fue que surgió una nueva “ciencia de la administración colonial” a nivel internacional, basada en un método experimental y deductivo (Wright 1930, 229). Esta ciencia de la administración colonial fue, así lo sugiero, la precursora crucial de la ciencia del desarrollo que se aplicó a través de un complejo aparato de instituciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial. En otras palabras, sin la experiencia práctica del sistema de Mandato en la recogida y análisis de datos comparados y sin la evolución de una nueva ciencia de la administración, las instituciones internacionales no podrían haber asumido el papel global que jugaron en el desarrollo del Tercer Mundo tras la Segunda Guerra Mundial. “El bienestar nativo” y el “desarrollo” habían comenzado a profesionalizarse e institucionalizarse durante los años de entreguerras, mucho antes del nacimiento del desarrollo como una disciplina académica y una práctica política³⁴.

Otro importante aspecto que surge del análisis de estas responsabilidades de la Liga es que el derecho internacional en sí adquirió un carácter diferente al de la interacción entre derecho, administración, política pública y cultura (Anghie 1995, 218). Como describe Alejandro Álvarez, el internacionalista idealista latinoamericano, en su voto particular a la Opinión Consultiva de la CIJ en el caso *International Status of South West Africa*,

³³ Para una genealogía de cómo la población llegó a ser el núcleo de la “gubernamentalidad”, véase Foucault (1991).

³⁴ Sobre la aparición del desarrollo como una ideología, véase Esteva (1992); sobre la aparición de la economía del desarrollo como una disciplina académica y una práctica política, véanse Arndt (1989), Hirschman (1981) y Sen (1983).

“debido a estas características, el nuevo derecho internacional no tiene exclusivamente carácter jurídico. Tiene también características políticas, económicas, sociales y psicológicas” (ICJ Reports 1950, 176). Anthony Anghie (1995, 218) puntualiza que en el sistema de Mandato “el derecho se afirmaba por sí mismo, no meramente como un sistema de normas sino como administración, como ciencia”. Eso también coincide con las críticas al formalismo de siglo XIX que efectúan los realistas jurídicos y las críticas al positivismo de siglo XIX de los internacionalistas progresistas. Como señaló la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso *Mavrommatis Palestine Concessions*, “el tribunal, cuya jurisdicción es internacional, no está vinculado por cuestiones de forma en el mismo nivel de importancia que esas cuestiones tienen para el derecho municipal” (*Mavrommatis Palestine Concessions Case*, PCIJ Series A, N. 2, 34).

Este nuevo giro en el derecho internacional, de un sistema de normas a una ciencia de la administración, no careció de tensiones: al interior de la misma CPM hubo fuertes debates sobre si adoptar una aproximación “jurídica” o “científica” a su trabajo³⁵. Tampoco pretendo sugerir que con el “nuevo” derecho internacional, el “viejo” derecho internacional fue superado para siempre³⁶. Más bien, los dos se unieron para producir un régimen legal internacional que permanece esencialmente inalterado hasta ahora.

Se pueden encontrar paralelos con el trabajo de la CPM en las actividades de las IBW, la OMC y los organismos de derechos humanos de la ONU, con las mismas tensiones entre derecho y política, política y economía, y derecho y economía. No hay una solución final a estas tensiones ni están destinadas a resolverse; más bien, los procesos de producción de esas tensiones han acabado convirtiéndose en el propio proceso de gobierno (véase el próximo capítulo). Sugiero, por lo tanto, que este nuevo derecho internacional de la administración es un claro precursor del cambio hacia el pragmatismo, característico del derecho internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial (Kennedy 1987). En otras palabras, aunque se cree que sólo tras la Segunda Guerra Mundial el derecho internacional viró hacia el pragmatismo, el funcionalismo y el institucionalismo, sugiero que la preparación fundamental del terreno se realizó durante el sistema de Mandato.

³⁵ Wright (1930, 227-28) y las opiniones contrastantes de los miembros de la CMP, M. van Rees y M. Yanaghita.

³⁶ Por ejemplo, el Caso Lotus se decidió por la Corte Permanente de Justicia Internacional en 1927, afirmando una concepción altamente formalista de soberanía estatal.

EL ESTABLECIMIENTO DE “ESTÁNDARES”: LA FÓRMULA PARA LA EXPANSIÓN INSTITUCIONAL

El flujo de información relativa al trabajo, la tierra, la salud y la educación que llegaba a los órganos de la Liga hizo surgir la cuestión de cómo la institución debía valorar esa información. En otras palabras, ¿qué sistema de comparación de prácticas debía usarse para valorar el progreso? ¿Qué estándares permitirían a la Liga, especialmente a la CPM, determinar si un mandatario estaba cumpliendo con los propósitos del artículo 22? Todo ello se debe ver en el contexto de la obligación legal para todos los miembros de la Liga contenido en el artículo 23 del Pacto de la Liga, relativo al establecimiento, por parte de sus órganos, de estándares en las áreas del trabajo, tratamiento de nativos, tráfico de mujeres, niños, drogas y armas, el control de las enfermedades y la libertad de comunicación y comercio (Wright 1930, 592). Por consiguiente, los órganos de la Liga debían ser capaces de supervisar las actividades de los Estados miembros y juzgar de manera sustantiva cuando esas actividades violaban la política internacional. No era una tarea fácil, puesto que la supervisión de Estados soberanos por una institución internacional era un fenómeno desconocido hasta entonces. De hecho, siendo una institución internacional sin posibilidad de sancionar, la Liga dependía de la cooperación voluntaria de sus miembros para su efectividad.

Así, la principal preocupación de la Liga, especialmente de la CPM, fue cómo equilibrar la necesidad de mantener la cooperación con los Estados con la de supervisar sus actuaciones³⁷. Como la CPM expresa clásicamente, “la tarea de la Comisión es simultáneamente de supervisión y cooperación... supervisión y cooperación son funciones que aunque no son incompatibles ni se encuentran en conflicto la una con la otra, pueden estar aun así acompañadas de dificultades genuinas cuando deben desarrollarse simultáneamente” (CMP Min. VIII, 1926, 200, citado en Hall 1948, 207). Esta preocupación era especialmente aguda en el caso de los Mandatos, ya que la Liga tenía la obligación específica de supervisión de conformidad con el artículo 23. Como resultado, la CPM se inclinó a resolver esa tensión inventando técnicas burocráticas que equilibraran tanto la cooperación como la supervisión. De hecho, sugeriría que la CPM estaba tan preocupada con esta tensión que el manejarla acabó convirtiéndose en la lógica conductora de su existencia, incluso al costo de renunciar a establecer estándares objetivos en varios campos técnicos. La ausencia de tales estándares técnicos es observada por Quincy Wright, quien admite que “los estándares de la

³⁷ Esta dicotomía cooperación-supervisión, como puede observarse fácilmente, reproduce la ya clásica en el internacionalismo liberal entre autonomía y comunidad. Véanse Koskenniemi (1989) y Carty (1986).

actuación colonial han sido formulados muy limitadamente en cierto sentido”. Y consecuentemente “las valoraciones de los órganos de la Liga se han basado hasta cierto punto en estándares definidos de manera bastante imperfecta en las mentes de los miembros del Consejo y especialmente de la Comisión” (Wright 1930, 190). Wright expresa la esperanza de que en el futuro “la supervisión de la Liga acabe siendo una supervisión de derecho más que una hecha por hombres” (Wright 1930, 190).

Ello significó que en aquellas situaciones en las que estuvieron involucradas rupturas potenciales de las obligaciones jurídicas de los mandatarios, como cuando actuaban claramente en contra del bienestar de los nativos mediante la supresión brutal del disenso ilegítimo, la CPM fracasó en ejercitar su papel supervisor mediante la crítica³⁸. Ello no significa que la CPM estuviera de hecho de acuerdo con el comportamiento cuestionable de esos mandatarios o conspirara con ellos secretamente para legitimar su gobierno brutal. Esas afirmaciones pueden hacerse y han sido hechas por aquellos que intentan despachar el sistema de Mandato en su totalidad como colonialismo (apenas) disfrazado³⁹.

Esas críticas son importantes para explicar el prejuicio ideológico del orden internacional. Sin embargo, no debería pasarse por alto que la CPM también estaba fuertemente motivada, aunque fracasara estrepitosamente en su papel supervisor, por definir, reproducir y defender simplemente un campo de la realidad como su zona de competencia. En otras palabras, cuando se enfrentaba con la “realidad” y con una violación legal a través de la información recibida de distintas fuentes, la CPM a menudo escogía internalizar la información en una serie de maniobras burocráticas cuyo principal propósito era justificar su propia existencia y reproducción, sin ningún objetivo exterior más allá de eso. Maniobras de ese tipo incluían, por ejemplo, el nombramiento de informadores y de comités que estudiaran cuestiones concretas ante la CPM, la consideración de visitas especiales al lugar de los hechos y propuestas de resolución de acciones del Consejo. En otras palabras, la forma y no la sustancia era la clave de la supervisión. No era algo que ocurriera sin más, sino que a menudo implicaba una serie de complicados ajustes entre teoría y práctica, derecho y ciencia, y burocracia y sustancia.

El resultado neto de estas maniobras fue que la CPM intentó construir una identidad institucional para sí, que era tecnocrática, científica, prácti-

³⁸ Como en la supresión francesa de la insurrección siria de 1925-1926 o en la supresión sudafricana de la insurrección Bondelzwart de 1922. Véase Wright (1930, 197-98).

³⁹ Por ejemplo, uno de los tratadistas durante el periodo de entreguerras, Salvador de Madariaga, decía “el viejo esperpento del colonialismo se viste con una hoja de parra y se llama a sí mismo mandato”. Véase Salvador de Madariaga, *The World's Design* (1938), citado en Claude, Jr. (1971, 321).

ca y cooperativa, en oposición a legalista, formalista, sustantiva y crítica. Como lo expresó el presidente de la CPM,

La comisión no era un órgano jurídico con la tarea de dar opiniones para uso del Consejo sobre cuestiones de interpretación antes de que esas cuestiones siquiera se hubieran planteado en la práctica. La Comisión Permanente de los Mandatos era un comité de control, cuya tarea era supervisar la aplicación de las provisiones de los mandatos... era importante para el prestigio de la Comisión que no se involucrase en discusiones interminables sobre cuestiones de teoría. (Wright 1930, 223)

Este aspecto autorreproductor y autodeterminante del trabajo de la CPM, que le permitía establecer y constituir su propio campo de realidad, acabó siendo, a mi juicio, un aspecto común a las instituciones internacionales en general. En parte, ello se debe al hecho de que estas instituciones son criaturas del derecho y el derecho en general muestra una tendencia autista por la cual necesita establecer su propio campo de autonomía mediante la simplificación, que consigue a través de la exclusión de gran parte de la realidad de hecho. Como dice Philip Allot, “la realidad de hecho, tal y como se presenta en la conciencia humana, es infinitamente compleja, incierta y dinámica. Si se quiere hacer que las relaciones jurídicas sean operacionalmente efectivas como instrumentos de la transformación social, deben excluir una gran parte de la realidad de hecho” (Allot 1995). Este proceso no es fácil ni automático, sino que cada vez que el derecho entra en contacto con la “realidad” lucha por reflejarla, aunque mantenga su distancia con respecto a ella para mostrar que el “derecho” es diferente de la “realidad” y que puede, por lo tanto, constreñirla. Es un proceso constante que se refleja en la autoimagen del internacionalista.

Esta nueva imagen tecnocrática llegó a ser la del “nuevo” internacionalista, como algo opuesto al “viejo” jurista que colocaba el énfasis exclusivamente en las normas formales y el razonamiento. Así, los miembros de la CPM “deben poseer todo el conocimiento (derecho nativo, religión nativa, psicología nativa, costumbres nativas, métodos para combatir las enfermedades y el vicio, comprensión de las condiciones climáticas, geográficas y económicas, principios de administración colonial desde su inicio en todo el mundo)” (Hon. Ormsby-Gore, citado en Wright 1930, 137). Era una nueva imagen interdisciplinaria del internacionalista con un énfasis en los aspectos no jurídicos del gobierno. Fue un movimiento revolucionario dentro del derecho internacional, en cuanto constituyó una ruptura clara con el formalismo decimonónico inmediato y con el liberalismo victoriano tardío, ambos dentro de estructuras eurocéntricas. La formulación de esta nueva identidad profesional no se alcanzó fácilmente y de hecho la tensión entre derecho y ciencia, al igual que la tensión entre cooperación y supervisión, no estaba destinada a ser resuelta de una vez por todas. Más bien, la técni-

ca del gobierno era descubrir los hechos y valorarlos para las políticas dentro de la dinámica creada por estas tensiones que corrían paralelas y cercanas las unas de las otras. Así, Wright se mueve sin esfuerzo de su discusión sobre la tensión entre cooperación y supervisión a la que se enfrenta la CPM, a la tensión entre jurista y científico que es inmanente a la autoimagen del jurista⁴⁰.

Por ello, el problema principal de la CPM fue cómo valorar los voluminosos datos recogidos sobre los nativos y decidir si los objetivos del artículo 22 estaban siendo cumplidos, es decir, si el “bienestar y desarrollo” de los nativos estaba siendo promovido por los mandatarios. Estos problemas surgían de la pluralidad de aspectos sociales, económicos y culturales de los nativos, al igual que de la ausencia de cualesquiera “indicadores” objetivos que pudieran permitir realizar valoraciones sobre las actuaciones de los mandatarios⁴¹. Al tratar este problema, la CPM se creó una nueva imagen para sí misma como institución internacional, controlando las tensiones entre cooperación y supervisión, y derecho y ciencia. Pero, aun más importante, a través de esas tensiones, la CPM fue capaz de evitar las consecuencias políticas de lo que significaba supervisar Estados soberanos y asegurar el bienestar de los nativos, en presencia a menudo de fuertes pruebas de que los nativos estaban siendo explotados. Como dice la CPM en relación con el aplastamiento francés de las insurrecciones sirias de 1925-1926,

El procedimiento seguido por la Comisión y el carácter de las observaciones que tiene el honor de presentar ante el Consejo, han sido dictadas por el deseo de llevar a cabo, tan lejos como las circunstancias le permitan hacerlo, esta doble misión de supervisión y cooperación. Tiene el firme deseo de no hacer que la tarea de Francia en Siria y en el Líbano sea imposible de desarrollar, y no recomienda al Consejo en el momento presente que establezca una comisión de investigación independiente del poder mandatario. Sin embargo, reconociendo su tarea de supervisión, no se ha sentido capaz de abstenerse de realizar algunas críticas. (Citado en Wright 1930, 197)

⁴⁰ Wright (1930, 543): “aunque el Consejo ha hecho un esfuerzo por dirigir la actividad de la Comisión hacia la valoración de hechos ya sucedidos más que a sugerencias sobre las cosas que deben hacerse, y aunque la Comisión en general se ha ajustado a ese criterio y se ha cuidado de no generalizar, aun así las propias limitaciones que la Comisión impone sobre la actividad efectiva de su labor judicial la ha llevado a interpretar su misión más como una misión de cooperación con los Mandatarios que de crítica. Esa función de cooperación requiere más el criterio de un científico que el de un jurista...”

⁴¹ De esa forma Wright (1930, 549), tras considerar cuál método servía mejor para valorar el sistema de Mandato, si el judicial, el tecnológico, el estadístico o el histórico, concluye que “debido a las dificultades del análisis estadístico y a la presencia de muchos factores imponderables, tal vez el juicio subjetivo de los historiadores y de los observadores en esas áreas es tan fiable como los resultados de los métodos más refinados”.

Esto es lo que he denominado dinámica autorreproductora de las instituciones internacionales, que son profundamente desradicalizadoras en la práctica, al oscilar entre el deseo de supervisar y la necesidad de cooperar. En esta dinámica se pasan por alto los temas de mayor alcance, como el poder, la dominación o la legitimidad, que los internacionalistas no se cuestionan cuando están construyendo el edificio del gobierno para el mundo. Como señala Julius Stone, la referencia del artículo 22 (1) del Pacto a los pueblos “que no son capaces todavía de enfrentarse por sí mismos a las difíciles condiciones del mundo moderno” hace alusión, sin ironía, a las condiciones que son el resultado de las rivalidades entre los propios poderes coloniales y no el producto de las enfermedades de los pueblos sometidos a mandato (citado en Weeramantry 1992, 89). La CPM, aunque diseñada con la mejor de las intenciones, simplemente sirvió para oscurecer esta realidad.

INSTITUCIONALIZANDO LA RESISTENCIA: EL PROCESO DE PETICIÓN Y LA SUPERVISIÓN

Los libros de texto sobre derecho internacional de los derechos humanos celebran la invención de los procesos de petición en las UN, como el proceso 1503 por el cual los individuos pueden presentar quejas contra la violación de sus derechos ante las instituciones internacionales, como innovaciones históricas que decididamente señalaron para el derecho internacional un movimiento teórico y práctico desde el Estado a los individuos (Lillich y Hannum 1995)⁴². Según esta narrativa de progreso, el derecho internacional nunca permitió que se cuestionase a los soberanos sobre sus acciones con sus ciudadanos hasta que aparecieron esas innovaciones, que marcan el comienzo de un “nuevo derecho internacional” (véase capítulo siguiente). En esta narrativa, según se reciben las peticiones, la soberanía se retira en la medida en que el derecho y las instituciones ganan fuerza.

Esta narrativa es decididamente ahistórica. Mucho antes del procedimiento 1503 o de otros similares, la Liga, a través de la CPM, había establecido un procedimiento para recibir peticiones de los habitantes de las naciones sometidas a mandatos. Estas peticiones iban desde quejas por daños en la aplicación de los mandatos hasta sugerencias o solicitudes de información con un carácter más general. Lo que es relevante aquí no es el mero hecho de que hubiera un precursor histórico de los procedimientos “modernos” de derechos humanos en el sistema de Mandato, aunque la ignorancia de esto en la historiografía del derecho de los derechos humanos necesita cuestionarse por su efecto político; más bien, lo que me interesa es la variedad de técnicas a través de las cuales el proceso de petición

⁴² Para la formulación clásica, véase Sohn (1982).

hizo que el sistema de Mandato gozara de los beneficios de la apariencia de estar rindiendo cuentas ante la comunidad, incluso cuando la CPM desviaba y reducía la sustancia de las peticiones.

Sostengo que las técnicas que desarrolló la CPM para tratar las peticiones han permanecido esencialmente inmutables en las prácticas internacionales de los procesos de petición posteriores, desde los procedimientos de derechos humanos de la ONU hasta el reciente Panel de Quejas del Banco Mundial. Estas técnicas fueron sustancialmente creación de la CPM. Como reconoce William Rappard, un miembro de la CPM desde 1925 a 1945, hasta el final de la guerra, la contribución real del sistema de Mandato a los derechos humanos fueron “los métodos de supervisión internacional” que diseñó y entre los que se incluía sobresalientemente el sistema de petición (Rappard 1946, 121).

En realidad, el sistema de petición se ha visto como una de las innovaciones principales y más interesantes del sistema de Mandato. Aunque las peticiones constituían una parte notable del trabajo de la Comisión, no eran de gran importancia práctica puesto que eran usadas principalmente por los residentes de los mandatos tipo “A” (Hall 1948, 198)⁴³. Los pueblos de los mandatos “B” y “C”, de África y del Pacífico, hicieron poco uso del sistema de petición (Hall 1948, 198). Sin embargo, el hecho de que el sistema de petición pudiera establecerse sin existir ninguna base textual para ello en el Pacto o en el acuerdo de mandato⁴⁴, y a pesar de su uso infrecuente por parte de muchos residentes, mostraba que el propósito de la petición como una herramienta de información para la CPM era más importante que su propósito como instrumento para solucionar quejas. En ello se puede ver cómo las necesidades funcionales de las instituciones internacionales determinan sus tareas, y no únicamente el consentimiento soberano o los derechos individuales.

De conformidad con el procedimiento aprobado por el Consejo⁴⁵, las peticiones de los habitantes de los territorios sujetos a mandato sólo podían recibirse si eran presentadas a través del país mandatario, al que se le solicitaba añadir sus comentarios a las peticiones antes de enviarlas a la CPM. Las peticiones procedentes de otras fuentes, como investigadores, escritores, juristas, viajeros, humanitarios y otras organizaciones, debían enviarse al presidente de la CPM, que decidía si las incluía o no para su

⁴³ Los Mandatos se clasificaban en A, B y C, según los párrafos 4, 5 y 6 del artículo 22 del Pacto de la Liga. El primero incluía los antiguos dominios turcos; el segundo, el territorio del África Central; y el tercero, África del Sudoeste y las islas del Pacífico (Wright 1930, 47).

⁴⁴ El Reino Unido fue el que sugirió el sistema de petición como parte de una caja de herramientas de la CMP (Hall 1948, 199). Por otro lado, el artículo 87 (c) del Pacto autorizaba efectivamente al Consejo de la Liga a aceptar peticiones. Para una descripción, véase Chowdhuri (1955, 206).

⁴⁵ PMC [CPM, N. de T.] Min. I, 28, citadas en Wright (1930). Véase también Hall (1948, 200).

consideración por la CPM (Wright 1930, 169; Hall 1948, 201). En general, la actitud de la CPM era la de tratar el proceso de petición como un empeño tecnocrático tanto como fuera posible, dirigido a la obtención de información más que a la toma de decisiones legales como tribunal de apelación. Sin duda, era una exigencia de la necesidad de preservar la identidad institucional de la CPM dentro del sistema de la Liga (véase la sección anterior) frente a los Estados soberanos, lo que requería equilibrar cooperación con supervisión.

El resultado neto de esta política fue que la CPM adoptó por sí misma, o el Consejo la hizo adoptar, una actitud de restricción hacia las peticiones, por la que las alegaciones más serias eran rechazadas mediante técnicas burocráticas. Se podrían citar varios ejemplos. Por ejemplo, la CPM adoptó una política de negarse a considerar las peticiones que se opusieran al mandato en sí mismo o a sus principios, como la protesta árabe contra la Declaración de Balfour para el mandato palestino (Wright 1930, 171-72). También, la cuestión de las audiencias orales de los peticionarios se presentó a solicitud de la Sociedad Protectora de Aborígenes y Antiesclavitud de Londres, para que se la oyera en nombre de los Bondelwarts durante la tercera sesión, pero después de mucho debate, la CPM decidió admitir únicamente información escrita (Wright 1930, 175)⁴⁶. Sin lugar a dudas, ello se debió a los temores de las repercusiones políticas: como lo expresó uno de sus miembros, las audiencias orales hubieran permitido a los peticionarios “enfrentarse al poder mandatario y les daría dentro de las mentes de sus compatriotas una posición de la cual extraerían sin duda el mayor beneficio para combatir a la autoridad local” (M. Merlin, citado en Wright 1930, 175). Pero también se debió al temor de que ello hubiera transformado a la CPM en un tribunal de hecho, que sería inconsistente con la naturaleza del sistema de Mandato, al igual que se hubiera debilitado la autoridad de los poderes mandatarios (Hall 1948, 203).

Todo esto no significa que la CPM estuviera comprometida con disimular y ayudar de manera encubierta a la explotación de los mandatos. Por el contrario, los miembros de la CPM se tomaron su papel institucional con seriedad y buscaron expandir sus poderes, a menudo para la exasperación de los mandatarios. Por ejemplo, incluso cuando los mandatarios se opusieron a las audiencias orales de los peticionarios, en la CPM se llegó a un acuerdo, formulado por M. Rappard, de que todos los miembros de la CPM podrían escuchar informalmente a personas durante entrevistas personales, pero no recibirlas oficialmente (Hall 1948, 203).

A esta independencia institucional de la CPM ayudaba la naturaleza de su constitución. Estaba organizada en un colegio de nueve miembros, selec-

⁴⁶ Este precedente fue citado por la CMP como fundamento para negarse a ver a los delegados de Siria en su Octava Sesión (Hall 1948, 202).

cionados por sus “méritos y competencia personal”, la mayoría de los cuales debían “ser nacionales de poderes no mandatarios” (Constitución de la CMP, citada en Wright 1930, 622). Tenían prohibido ocupar cualquier cargo público que los hiciera dependientes de sus gobiernos⁴⁷. El CPM creó sus propias reglas de procedimiento y sus miembros tenían un salario garantizado. Claramente, hay un fuerte paralelo con instituciones modernas como la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías de la ONU. Sin embargo, las reuniones eran privadas por lo general, aunque las normas preveían la posibilidad de audiencias públicas cuando el deseo de la mayoría de los miembros de la CPM así se expresase. El CPM dividió su trabajo en cuestiones generales de derecho, procedimiento y administración, que surgían de: informes de un miembro de un Subcomité; informes de los Mandatarios, que eran estudiados en detalle en las reuniones de la CPM y que formaban las bases para los interrogatorios de los representantes de los Mandatarios; y peticiones que eran manejadas de forma similar.

Al desempeñar estas tareas, la CPM se enfrentaba a cuatro cuestiones clave: la independencia de la CPM de la Liga; el poder de la CPM para sugerir modificaciones a los Mandatos que fueran más allá de la observancia de sus términos; el poder de la CPM para oír peticiones orales y conducir investigaciones de campo, y el poder de la CPM para aconsejar a los mandatarios sobre la administración general de los Mandatos. En suma, en las cuatro cuestiones, muchos mandatarios consideraban que la CPM iba demasiado lejos y buscaron reducir su poder. Por ejemplo, la cuestión de la competencia de la CPM surgió en 1926 cuando Chamberlain, del Reino Unido, objetó el cuestionario que la CPM deseaba que respondieran los mandatarios (Wright 1930, 151). Chamberlain declaró que

este inmenso cuestionario era infinitamente más detallado, infinitamente más inquisitivo de lo que hasta ese momento había estado en vigor con la aprobación del Consejo: planteaba la cuestión de la verdadera posición relativa de los gobiernos mandatarios en los territorios sujetos a Mandato y de la Comisión de Mandatos que examinaba sus informes, y del Consejo que actuaba como guardián bajo los términos del Pacto. (Wright 1930, 151)

También, después de largas discusiones, la CPM decidió publicar las peticiones usando su discreción, lo que también causó la incomodidad de los mandatarios.

Por lo tanto, al final, la autoidentidad institucional de la CPM la obligó a adoptar una postura compleja por la cual tenía que desarrollar formas de manejar las peticiones que equilibraran las demandas de cooperación soberana con su papel de supervisión y en ese proceso estableció un claro pre-

⁴⁷ La información sobre todo esto se encuentra en Wright (1930, 137-55); Hall (1948, capítulo 12) y Chowdhuri (1955, capítulo 7).

cedente que han seguido las instituciones internacionales posteriores. La característica clave de la CPM, que se puede encontrar en todos los mecanismos de petición posteriores, es la siguiente: que las disputas o quejas de los habitantes de los mandatos se convertían en cuestiones de autopreservación institucional e identidad en la CPM⁴⁸. En otras palabras, la pregunta de qué hacer con una petición no podía y no puede contestarse mirando la gravedad de la “violación” en sí; más bien, lo que importaba para la CPM era a menudo lo que legítimamente podía afirmar en su papel institucional. Ello tuvo un efecto profundamente desradicalizador en el proceso de petición, al descartar respuestas firmes de la CPM frente a las alegaciones más serias de abusos.

CONCLUSIÓN

En estas páginas se ha afirmado que el sistema de Mandato contribuyó de manera importante a la mediación de la relación conflictiva entre colonialismo y desarrollo durante los años de entreguerras, al menos de las siguientes formas: primero, legitimó el “desarrollo y bienestar de los nativos” como un principio internacional, lo cual marcó el movimiento del colonialismo explotador (imperialismo) al colonialismo cooperativo (desarrollo); segundo, creó una nueva ciencia del derecho y la administración que fue una clara precursora de los estudios de desarrollo tras la Segunda Guerra Mundial; tercero, inventó nuevas técnicas para la autorreproducción de las esferas burocráticas mediante la invención constante de distancias entre hechos y estándares y la creación de técnicas para llenar esa distancia; cuarto, tuvo una relación altamente problemática con lo “local”, representado a través de los hechos mostrados en las peticiones, que produjo como resultado la desradicalización del contenido de esas peticiones. Es bastante posible que hasta la fecha eso siga siendo cierto para todos los procesos de petición en el derecho internacional.

El sistema de Mandato dejó de existir junto con la Liga. Pero contribuyó significativamente al proceso de transformación del colonialismo de un sistema de control directo en uno de desarrollo, en una nueva ciencia que integra los motivos humanitarios, la tecnología y la burocracia internacional. En ese proceso, alteró también fundamentalmente la concepción del derecho dentro de la comunidad internacional de una concepción formal de normas a una concepción pragmática de la administración. El derecho internacional nunca sería el mismo de ahí en adelante. De hecho, el sistema de Fideicomiso, que sucedió al sistema de Mandato bajo la Carta de la ONU, reflejó la deuda intelectual que se tenía con el sistema de Mandato⁴⁹.

⁴⁸ Véase Kennedy (1987, 982-983), donde se discute el caso Gran Chaco y la expansión institucional.

⁴⁹ Para un resumen de las similitudes, véase Claude (1971, capítulo 16). Sobre el sistema de Fideicomiso, véanse Haas (1953) y Jacobson (1962, 37-56).

A pesar de estos parecidos y de la continuación del colonialismo en 1945, la percepción de las instituciones internacionales como meros instrumentos de la política de los grandes poderes había cedido su lugar a una comprensión más cuidadosa y ciertamente más incómoda de esas instituciones como actores con sus propias dinámicas internas e, incluso, como espacios de lucha entre los poderes coloniales y los pueblos colonizados. Se puede corroborar por la respuesta bastante hostil de los poderes coloniales al sistema de Fideicomiso. Si el sistema de Mandato había sido sólo una vestimenta para la hegemonía colonial, ¿por qué los poderes coloniales saludaban a su sucesor con hostilidad? Por ejemplo, en la Conferencia de Yalta, Winston Churchill declaró acaloradamente que “no estaba de acuerdo con una sola palabra de ese informe sobre fideicomisos... y que bajo ninguna circunstancia consentiría que 40 o 50 naciones señalaran con sus dedos estorbosos la existencia del Imperio Británico” (Claude 1971, 325)⁵⁰.

De hecho, en 1945, la política de masas del Tercer Mundo ya había comenzado a entrar dentro del derecho internacional. Los pueblos coloniales y sus territorios no estaban ya a disposición de los europeos blancos y de sus descendientes que ahora se sentaban en Ginebra, Londres y París. Muchos países del Tercer Mundo habían conseguido la independencia, como la India, Pakistán, Egipto y Siria, y comenzaron por radicalizar las instituciones internacionales, especialmente la ONU, con el propósito de aniquilar rápidamente el sistema colonial. Usaron activamente los foros de la ONU, incluyendo el Consejo de Fideicomisos, para terminar con el colonialismo. Contemplaban estas instituciones como precursoras del progreso y creían que les ayudarían a dismantelar el colonialismo y a conseguir el progreso social y económico para sus pueblos. Ello pasaba por alto el hecho más complicado de que esas instituciones, comenzando por el sistema de Mandato, habían surgido como aparatos que controlaban y canalizaban la resistencia del Tercer Mundo en su transición del colonialismo al desarrollo.

⁵⁰ Fue tranquilizado por el secretario Stettinius, quien le dijo que la maquinaria propuesta no se ocuparía de las posesiones británicas, sino sólo del territorio enemigo.