

LA SOCIEDAD DE NACIONES COMO PRIMERA ORGANIZACIÓN CON VOCACION DE UNIVERSALIDAD: ALGUNOS RASGOS QUE LA DEFINEN

Elena C. Díaz Galán
Profesora de Derecho Internacional Público
Universidad Rey Juan Carlos¹

1.- Consideraciones introductorias

La actual configuración de la Sociedad internacional es, sin género de dudas, producto de una evolución, siendo así que para una correcta comprensión de la sociedad internacional contemporánea es

¹ El presente trabajo se ha realizado en el marco de la redacción de la tesis doctoral sobre la configuración histórico-jurídica de las Organizaciones internacionales en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y como línea de investigación de la Cátedra Iberoamericana Santander del Instituto de Estudios internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III de Madrid y el Centro de Estudios de Iberoamérica de a Universidad Rey Juan Carlos; se incluye también en el el marco del Proyecto DER2013-42039-P, cuyo título es “Evolución de las jurisdicciones especiales como instrumentos de control politico-religioso, de seguridad y de orden público”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad en la Convocatoria 2013 de Proyectos de I+D del Subprograma de Generación de Conocimiento, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia. Igualmente, su elaboración ha sido posible gracias al Proyecto PEJD-2016-HUM-3097, concedido por la Comunidad de Madrid

necesario estudiar, previamente, los orígenes de ésta en los que el fenómeno de las Organizaciones internacionales ha jugado un papel transcendental. En verdad, este sujeto de Derecho internacional confirma el cambio al que ha estado sometida la Sociedad internacional en su conjunto puesto que al hilo del análisis de las Organizaciones internacionales descubrimos nuevos principios internacionales que, con el tiempo, se incluirán como parte integrante del Derecho internacional y de las relaciones intergubernamentales contemporáneas.

De esta forma, en relación con la Sociedad de Naciones², se ha mantenido que “no fue pues un intento fallido y mucho menos inútil;

² Sobre la Sociedad de Naciones, existe una amplia bibliografía, ver, en general, entre muchos otros, REDSLOB, R., *Théorie de la S.D.N.*, París, 1927; CHARLES SMITH, N., y MAXWELL GARNETT, C., *The dawn of world order*, Nueva York, 1932; WILSON, F., *The origins of the League Covenant*, Londres, 1928; SCELLE, G., *Une crise de la S.D.N.: la réforme du Conseil et l'entrée de la Allemagne à Genève*, Paris, 1927; AUFRICHT, *Documentary Guide to the League of Nations, 1920-1946*, Londres, 1947; SPITZ, R., *La formation du Pacte de la Société des Nations, les sources et les influences*, thèse Paris, 1932; *Development of the League of Nations idea*, 2 vol., Nueva York, 1932; SCHUCKING, W., *Le développement du Pacte de la S.D.N.*, *RCADI*, 1927, vol. V., 349-458; WALTERS, F.P., *A history of the League of nations*, Londres, 1967; EAGLETON, *International Government*, Ronald Press Company, 1948; WHITTON, J.B., *La neutralité de la S.D.N.*, *RCADI*, 1927, vol. II., pp. 477 ss.; LEFUR, L., *La délimitation de la compétence de la S.D.N.*, Mel. N. Haurion, 1929, pp. 527-566; FISCHER, W., *Some Aspects of the Covenant of the League of Nations*, Oxford University Press, H. Milford, 1934 ; NIPPOLD, O., *Le développement historique du Droit International depuis le Congrès de Vienne*, *RCADI*, 1924 -I, pp. 5-124; L'HUILLIER, F., *De la Sainte-Alliance au Pacte Atlantique, Histoire des relations internationales à l'époque contemporaine, II, le vingtième siècle, 1898-1954*, Histoire et société d'aujourd'hui, Neuchâtel, 1955; RAY, J., *Commentaire du Pacte de la S.D.N.*, Paris, 1930; MANGONE, *A short history of International Organisation*, Nueva York, 1954 ; KUNZ, J.L., *L'article 11 du Pacte de la S.D.N.*, *RCADI*, 1932, vol. 39, pp. 679-790; ANDRASSY, G., *La souveraineté*

fue un experimento necesario que permitió observar el funcionamiento de una institución en la realidad, para incorporar en la sucesora las experiencias recogidas y poder corregir los errores”³. Así, la Sociedad de Naciones que se nutre, como veremos, de formas de previas de cooperación internacional, “constituye un paso decisivo en el curso de las relaciones internacionales, como hace cerca de cuatro siglos lo fue la Paz de Westfalia”⁴. Esta afirmación demuestra el carácter evolutivo que tiene la Sociedad internacional y la importancia del nacimiento de la Sociedad de Naciones. En palabras muy claras de M. VIRALLY, esta Organización “n’était pas autre chose que la mise en œuvre de notions et d’institutions déjà utilisées dans le passé, mais portées à un degré de perfectionnement qu’elles n’avaient encore jamais connu”⁵.

En general, las distintas formas de cooperación internacional influyen en los elementos que definen a la Sociedad internacional en cada periodo histórico y, del mismo modo, las características propias de las distintas etapas a las que está sujeta la vida internacional marcan la configuración de las Organizaciones internacionales. Este vínculo, junto a la importancia que han llegado a alcanzar las Organizaciones internacionales en el Derecho internacional y en la escena socio-política

et la S.D.N., *RCADI*, 1937, vol. III pp. 695 ss.; MILLER, *The Drafting of the Covenant*, Nueva York, 1928; MALDELSTAM, A.M., *Le conflit italo-éthiopien devant la S.D.N.*, París, 1937; MUNCH, *Les Origines et l’oeuvre de la S.D.N.*, Copenhague, 1923-1924; RAPPARD, W., *Vues rétrospectives sur la S.D.N.*, *RCADI*, 1947, vol. II, pp. 111-225; LEONARD, *International Organisation*, Nueva York, 1951; WALTERS, F.P., *History of the League of Nations*, Londres, 1951, 2 vols; RAUCHBERG, H., *Les obligations juridiques des membres de la S.D.N pour le maintien de la paix*, *RCADI*, 1931, pp. 83-204.

³ SEARA VAZQUEZ, M., *Tratado General de la Organización Internacional*, Fondo de cultura económica, México, 1974, p. 78.

⁴ MARQUÉS DE OLIVART, *El Derecho Internacional Público en los últimos veinticinco años*, (1903-1927), Tomo I, Madrid, 1927, p. 13.

⁵ VIRALLY, M, *L’Organisation Mondiale*, Collection U, Paris, 1972, p. 43.

actual, confirmarían la necesidad de no menospreciar este fenómeno cuyos orígenes más lejanos se remontan al siglo XIX con la aparición de las denominadas Comisiones fluviales como primera forma de cooperación organizada entre los Estados. Efectivamente, los Estados, como principales sujetos del Derecho internacional, estuvieron enfrentados durante un largo tiempo y los anhelos por mantener su soberanía y la ausencia de una verdadera necesidad por relacionarse supusieron la inexistencia de formas de cooperación orgánicas y estables hasta principios del siglo XIX. Así, con anterioridad a este periodo, los vínculos entre los Estados estarán marcados por asociaciones de carácter temporal a las que, en muchos casos, no se les dotará de una estructura permanente. En este sentido, la Sociedad internacional del siglo XIX supondrá un cambio en la configuración que hasta entonces caracterizaba la sociedad internacional. La aparición de las Comisiones fluviales y de las Uniones administrativas, sobre todo, conformarán el inicio de lo que, con el tiempo, se podría denominar como “el momento de las Organizaciones internacionales” que comienza, precisamente, al tiempo de la Sociedad de Naciones.

Ahora bien, mientras que las Comisiones fluviales muestran el paso de la yuxtaposición a la cooperación en la Sociedad internacional, las Uniones administrativas se caracterizarán por integrar los elementos que, en el presente, definen a las Organizaciones internacionales. En este sentido, la Sociedad de Naciones, coetánea con muchas de las Uniones administrativas más relevantes, reafirma las características que se van conformando en el seno de las Organizaciones internacionales a lo largo del siglo anterior y aporta nuevos elementos al Derecho internacional. Como veremos, además de contar con una desarrollada estructura orgánica de carácter permanente, el nacimiento de la Sociedad de Naciones supondrá la imposibilidad por parte de la Sociedad internacional de negar a las Organizaciones internacionales como personas jurídicas propias y distintas de los Estados que las componen. En efecto, aunque será el Dictamen sobre los daños sufridos al servicio de Naciones Unidas, de 1949, el que formalmente

reconocerá personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales y las definirá como sujetos secundarios o derivados del Derecho internacional público, la personalidad de la Sociedad de Naciones “had been recognised as distinct from that of the member States, not, admittedly, in the Covenant expressly, but by necessary implication from the various rights and duties assigned to it”⁶. En el mismo sentido, en el decenio de los treinta del siglo XX, la mayor parte de la doctrina *iusinternacionalista* definiría a la Sociedad de Naciones como una verdadera “persona” del Derecho Internacional, reconociéndole capacidad de acción propia y distinta de la de los Estados que la integran. En palabras de LL.B., FREDERICK SHERWOOD DUNN, “is now generally agreed that the League is in law a persona, that it is a corporate entity with a definite capacity for action and a “will” of its own, apart from the separate “wills” of its individual members”⁷.

Por todo lo anterior, aun encontrándose en los orígenes de las Organizaciones internacionales actuales, la Sociedad de Naciones es una Institución internacional plenamente consolidada con la que se pone fin a un fenómeno evolutivo que, desde entonces, no ha hecho si no fortalecerse en la Sociedad internacional. La Sociedad de Naciones constituye el modelo de algunas de las Organizaciones internacionales contemporáneas por excelencia, lo que la sitúa en un lugar privilegiado a la hora de estudiar el fenómeno de la cooperación

⁶AMERASINGHE, C.F., *Principles of the Institutional law of International organizations*, Cambridge, 1996, p. 22. Sobre la personalidad jurídica de la Sociedad de Naciones ver también, en general, OPPENHEIM, L., *Le caractère essentiel de la Société des Nations*, *RGDIP*, 1919, pp. 234 ss.; BRESCHI, R., *La Società delle Nazioni, l'ordinamento giuridico e la natura giuridica*, Florencia, 1920; MARTIN, W., *La nature juridique de la Société des Nations*, *RDI*, 1929 y LEMOINE, G., *La nature juridique de la Société des Nations*, these Caen, 1939.

⁷ FREDERICK SHERWOOD DUNN, LL.B. *The practice and procedure of International Conferences*, Baltimore y Londres, 1929, p. 31.

intergubernamental⁸. En suma, nuestro objetivo a lo largo de este artículo será analizar los principales rasgos que caracterizan a la Sociedad de Naciones como predecesora de la Organización mundial por excelencia: la Organización de Naciones Unidas y como resultado de un proceso de conformación evolutivo. La práctica ginebrina supuso un avance tanto en las relaciones entre los Estados como en el derecho internacional, estableciendo las bases de la cooperación en todas las esferas de las relaciones internacionales y representó la aparición de un ente que conectase a todos los Estados del planeta y al resto de las formas de cooperación existentes. Por esto, no debemos olvidar que los diferentes aspectos que trataremos a lo largo de este estudio están interconectados de tal manera que resulta difícil, si no imposible, establecer una distinción meridiana entre ellos. Así, entre muchos otros, principios como la autodeterminación de los pueblos o el de la universidad y la igualdad entre los Estados, afirmados todos ellos con la llegada de la Sociedad de Naciones, mantendrán un vínculo entre sí que afectará, del mismo modo, al desarrollo de los sistemas internacionales y regionales de protección de los Derechos humanos y al reconocimiento de la subjetividad del individuo en la realidad internacional.

2.- Los orígenes inmediatos de la sociedad de naciones

El Derecho Internacional en su conjunto es producto de una evolución histórica y, en esta línea, quizá sea el fenómeno de las Organizaciones internacionales el que mejor refleja la existencia de esta

⁸ En esta línea, ver, en general, NOEL KEEN, F., *A better League of Nations*, Nueva York, 1934; NOEL KEEN, F., *The Future of the League of Nations*, Nueva York, 1936; *L'heritage de la S.D.N.*, Publications du Secrétariat de la S.D.N., Ginebra, 1946; ENGEL, S., *League reform*, Nueva York, 1940; MYERS, D., Liquidation of League of Nations functions, *AJIL*, 1948, pp. 320-354; BAEZ CASTRO, Z., *La Sociedad de las Naciones y la futura organización internacional*, Buenos Aires, 1941.

evolución. La Sociedad de Naciones, al igual que otras formas de cooperación internacional, no surge de un hecho aislado sino que se nutre de las experiencias de cooperación internacional que tuvieron lugar con anterioridad tales como la administración conjunta de los cursos de agua internacionales, los servicios postales o la propiedad intelectual. Incluso, ya en el siglo XV, encontramos un proyecto de creación de una Organización para la paz y la seguridad por parte del Rey checo George de Podiebrad⁹. Ahora bien, a pesar de que este proyecto se denominaba a sí mismo “Organización internacional” no respondía, como es lógico por el periodo histórico en el que aparece, a la definición que, desde el siglo XIX y, sobre todo, a lo largo del siglo XX, se da de Organización internacional contemporánea¹⁰ sino más

⁹ George de Podiebrad fue elegido como Rey checo en 1458, debido a las constantes amenazas turcas, el rey checo de mediados del siglo XV desarrolló importantes actividades diplomáticas entre las que cabe destacar la elaboración de un proyecto para la creación de una Organización por la paz en Europa. La elaboración de este proyecto se lleva a cabo en dos etapas. En la primera, se realizaron negociaciones diplomáticas con el objetivo de crear una alianza entre los principales soberanos europeos contra las amenazas turcas. Esta defensa debería comprender la creación de una Corte Internacional de arbitraje. En la segunda etapa, se discutiría la creación de una “Organización internacional” para mantener la paz, lo que incluía la posibilidad de crear una Corte de Justicia Internacional. El proyecto definitivo, por tanto, reflejaba la intención de dar vida a una Organización con personalidad jurídica cuyos órganos serían: el Congreso permanente, el Consejo especial y la Corte de Justicia Permanente. En este sentido, ver, ZOUREK, J. Le Projet du roi tchèque George de Podiebrad: Le premier projet diplomatique tendant à l’organisation de la paix et de la sécurité à l’échelle européenne, *Annuaire français de droit international*, vol.10, 1964, pp. 14-37.

¹⁰ Sobre la definición de Organización internacional contemporánea ver, entre otros, VIRALLY, M. Définition et classification des organisations internationales: approche juridique, en *Le concept d’organisation internationale*, UNESCO, Paris, 1980, pp. 52 y ss ; ROUSSEAU, Ch. *Droit International Public*, Tome II. Les sujets de droit, Paris, 1974, p.452; GRASA,

bien a la calificación hecha por R. GRASA, al hilo del estudio de las diferencias entre el concepto de Organización internacional y Organizaciones internacionales. En efecto, según este autor “la organización internacional (la existencia de instituciones no necesariamente estructuradas organizativamente, que ordenan las pautas de relación entre los actores internacionales) es un fenómeno constatable desde hace bastantes siglos en las relaciones internacionales, al menos episódicamente. Podrá afirmarse que existe -organización internacional- siempre que haya un grupo de Estados (y de actores no estatales, a partir del momento en que éstos sean significativos) que disponga de mecanismos de diálogo regulares y de ciertos arreglos comunes para reglar sus relaciones, así como voluntad de mantener ambas cosas por considerarlas convenientes para sus respectivos intereses”¹¹. En esta línea, siguiendo con el análisis de este autor y en relación con las palabras mencionadas por P. GERBET, se establece que “por el contrario, la creación de instituciones internacionales en la segunda acepción del término (la restringida, sinónima de organizaciones internacionales), es un fenómeno mucho más reciente, habida cuenta de que presupone el establecimiento de estructuras organizativas con existencia formal y material separada - aunque no independiente- de los estados y agrupaciones de estados”¹².

Del mismo modo, aunque, más avanzado en el tiempo, podríamos señalar la idea que se desarrolla a lo largo del siglo XVII por los pensadores de la época, relativo a la intención de crear una “société des nations”. Esta aspiración, al igual que ocurrió con las iniciativas

R., Las Organizaciones Internacionales y los nuevos desafíos globales, *Revista de Sociología*, Papers 41, 1993, p. 63.

¹¹ Efectivamente y basándose en las definiciones dadas por CLAUDE al respecto, Rafael Grasa mantiene que existe una diferencia entre el término Organización internacional e Instituciones internacionales y que sólo este último sería sinónimo de Organizaciones Internacionales. GRASA, R., *loc. cit.*, 1993, p.57.

¹² *Ibid*, p.58.

anteriores, no veía la luz en la comunidad internacional por lo que no podemos determinar, con certeza, cuáles serían los rasgos definitivos de la misma, es decir, su estructura y composición. Ahora bien, con los datos que tenemos y siguiendo la diferenciación realizada por A. CASSESE, parece posible afirmar que más que una “sociedad de Estados” se trataría de un “sistema de Estados” que si bien, a simple vista, pueden parecer términos semejantes, tal y como lo indica el autor, no lo son existiendo en el primer caso, a diferencia del segundo, instituciones comunes¹³.

Así, debido a todo lo anterior, los orígenes más lejanos de la Sociedad de Naciones no los podríamos situar sino en el Congreso de Viena de 1815, momento singular tanto para las relaciones internacionales como para el fenómeno de las Organizaciones internacionales. En este sentido, la Organización internacional del periodo de entreguerras no será sino el broche final de una evolución en los rasgos de las primeras Conferencias internacionales que comenzaba, con carácter general, con el Congreso de Viena. Por tanto, tal y como se deduce de las palabras del autor citado, el análisis de estas rudimentarias formas de cooperación pone de manifiesto las importantes diferencias que existen entre las Comisiones fluviales y la Sociedad de Naciones.

Este hecho nos impulsa a situar los orígenes mediatos de la Sociedad de Naciones en la época de las denominadas Uniones administrativas puesto que, con carácter general, estas Organizaciones tendrán una estructura más definida que las germinales Comisiones

¹³ Como establece A. CASSESE mientras que el sistema de Estados se podría definir como dos o más Estados que tienen el suficiente contacto entre ellos para considerarse parte de un todo, la Sociedad de Naciones hace referencia a un grupo de Estados que forman una sociedad en la que se encuentran vinculados por un cuerpo de reglas comunes y participan del funcionamiento de Instituciones comunes. Ver, CASSESE, A, *Le Droit International dans un monde divisé*, Paris, 1986, p. 42.

fluviales y se integrarán, en muchos casos, como Organizaciones especializadas de la Organización internacional del periodo de entreguerras. Entre otros, el incipiente carácter universal de las pioneras Uniones administrativas y el salto de la naturaleza puramente técnica a la condición socio-cultural y humanitaria, muestran la tendencia hacia la que caminaba la Sociedad internacional de la época que culminará con la Sociedad de Naciones como la primera Organización internacional con vocación de universalidad. No cabe duda, por tanto, que aunque las Comisiones fluviales se encuentren en los orígenes del fenómeno de las Organizaciones internacionales serán las Uniones Administrativas las que favorecerán significativamente y, de manera directa, la aparición del movimiento universal que surge a principios de la Primera Guerra Mundial y que finalizará con la creación de la Sociedad de Naciones. Ahora bien, en relación con las causas que impulsan la creación de esta Organización internacional, podemos decir que el logro de la paz ocupará un papel primordial ya que numerosas guerras habían asolado el continente europeo a lo largo de los siglos y supusieron que fueran precisamente los deseos de lograr la paz lo que se encontrase en el origen de las formas de cooperación internacional. Este propósito queda demostrado en los momentos previos a la creación de la Sociedad de Naciones de tal modo que aunque, con el tiempo, esta Organización internacional amplíe su esfera de influencia a distintos aspectos de la vida internacional, el rechazo a la guerra o el logro de la paz internacional se situarán en el centro de las causas que justifican su creación.

El anhelo por evitar conflictos internacionales por parte de la Sociedad de Naciones queda demostrado tanto en lo que se podrían considerar los orígenes inmediatos de esta Organización así como en el principal propósito que en los inicios tenía la Sociedad de Naciones, tal y como aparece reflejado tanto en el Tratado constitutivo como en las funciones de sus principales órganos. En efecto, entre los primordiales impulsores de la futura Sociedad de Naciones se encontrarían lo se denominó como las *sociedades pacifistas*, donde destacan la *League to*

enforce Peace, la *Association Française pour la Société des Nations* o la *Lega Universale per la Società delle Nazioni*. Aunque, contando con un carácter básicamente regional, estos impulsos que, por el momento histórico en el que surgen, no se formalizarían en la Sociedad internacional, se sitúan en el punto de partida de lo que sería la futura Organización internacional, inspirando al Presidente Wilson en su idea de crear una Asociación universal de Naciones. Las dimensiones que había alcanzado el conflicto europeo de 1914, llevaron a los Estados a actuar conjuntamente y, así, la Sociedad de Naciones encuentra sus orígenes directos, sobre todo, en la voluntad mundial por acabar con los conflictos internacionales¹⁴. El importante papel que juega la Organización ginebrina en la lucha contra la guerra derivaría en la adopción, con el tiempo, de importantes acuerdos que se consolidarían como instrumentos fundamentales del Derecho Internacional. En este sentido, cabría recordar la adopción del Pacto Briand-Kellong que supuso un avance significativo en la prohibición del recurso a la guerra en las relaciones internacionales y que constituirá un importante instrumento jurídico internacional, cubriendo aquellas cuestiones que,

¹⁴ En esta línea, M. SEARA VAZQUEZ establece que “la preocupación primordial de la Sociedad de Naciones, en realidad razón fundamental de su existencia, fue mantener la paz y la seguridad internacionales; tal preocupación se reflejó tanto en las disposiciones del Pacto como en las diversas actividades de la organización” SEARA VAZQUEZ, M., *op.cit.*, 1974, pp. 21-22 y 44. Asimismo, ver COLLIARD, C.A., *Instituciones de Relaciones Internacionales*, Sección de Obras Política y de Derecho, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1977, p. 355; Documentos seleccionados por SOHN, L.B., *International Organisation and Integration*, Student edition, Dordrecht, 1986, pp. 5-6; ROUSSEAU, Ch., *op.cit.*, 1974, pp. 486-488 y, en general, SCELLE, G., *Le Pacte de la S.D.N et sa liason avec les traités de Paix*, París, 1919; HODÉ, J., *Les précurseurs de la Société des Nations*, París, 1921; MARBURG T., *Development of the League of Nations idea*, 2 vols., Nueva York, 1932; GOLDSMITH, R., *League to enforce peace*, Nueva York, 1917; WINKLER, H.R., *The League of Nations movement in Great Britain (1914-1919)*, Londres, 1948 y Nueva Brunswick, 1952; BARTLETT, R.J., *The League to Enforce Peace*, Chapel Hill, 1944.

en esta materia, no estaban previstas por el Pacto de la Sociedad de Naciones.

Del mismo modo, en sus orígenes, la Sociedad de Naciones vuelve a poner de manifiesto el notable papel que juegan las Conferencias internacionales en la configuración de las Organizaciones internacionales como precursoras de éstas. En efecto, tras el célebre mensaje del Presidente Wilson sobre sus catorce puntos, será la Conferencia de Paz del 28 de abril de 1919 la que de vida a la Organización internacional mediante la adopción de un Tratado Constitutivo que se conoce con el nombre del “Pacto de la Sociedad de Naciones”. En este sentido, quedaría ampliamente demostrado tanto la continuidad de la decidida voluntad por lograr la paz en la Sociedad internacional como el papel central que les corresponde a las Conferencias internacionales en la creación de organismos de esta naturaleza¹⁵. En este sentido, aunque la Sociedad de Naciones perfeccionará la estructura orgánica de las Instituciones internacionales, las Conferencias no sólo seguirán formando parte de la misma sino que serán un instrumento de cooperación clave a la hora de establecer vínculos entre las diferentes relaciones organizadas. Así, la llegada de la Sociedad de Naciones supondrá un punto de inflexión en los tipos y en los rasgos que hasta el momento caracterizaban las Conferencias internacionales. Con todo, la Sociedad de Naciones no sólo será el reflejo de los cambios que, desde hacía tiempo, estaban presentes tanto en la sociedad internacional en su conjunto como en la evolución de las Organizaciones internacionales sino que, del mismo modo, aportará elementos novedosos en relación con el fenómeno de las Conferencias internacionales. En este sentido “since the establishment of the League of Nations, a new distinction has sprung up between conferences of the League or of its various organs, conferences convened by the League

¹⁵ Entre muchos otros, ver : TEMPERLEY, H.W., *A history of the Peace Conference of París*, Londres, 1920-1924 y MILLER, D.H., *La paix de Versailles, la Conférence de la paix et la Société des Nations*, París, 1930.

and held under its auspices, conferences initiated by the League but not convened by it or held under its auspices, and conferences not connected with the League at all”¹⁶.

La transcendencia del cambio que tiene lugar con el nacimiento de la Organización por excelencia del periodo de entreguerras marcará un antes y un después en las tradicionales clasificaciones sobre las Conferencias internacionales. Aunque no existe un modelo común a todas las reuniones de Estados y, a pesar de que se puedan señalar algunos rasgos generales, cada Conferencia presentará unas características singulares. En efecto, junto a la distinción entre las Conferencias de carácter político o no, las Conferencias legislativas o de negociación, y las Conferencias diplomáticas o técnicas, la aparición de la Sociedad de Naciones y su importante papel en el sistema de las Conferencias dará lugar a una nueva categoría dentro de esta clasificación: las Conferencias de las Sociedad de Naciones y otro tipo de Conferencias. Ahora bien, sin intención de negar el relevante papel que tienen las Conferencias internacionales, éstas serán unas de las “instancias” que mejor muestren algunos de los rasgos tradicionales de la Sociedad internacional. Tal y como se derivará del estudio de la estructura orgánica de la Sociedad de Naciones, entre otros, las características de la Conferencia de Paz de 1919 ponen de relieve la falta de una universalidad real en las relaciones internacionales de principios del siglo XX. En este sentido, pese al gran interés que suscitaba la Conferencia pos Primera Guerra Mundial y el número significativo de Estados que participaron en ella, las decisiones serían adoptadas, con carácter general, por lo que se denominó como el Comité de los Diez o Junta de los Diez. Así, aunque la Conferencia tuviera una vocación universal, serían las grandes potencias las que

¹⁶ Ver, entre otros, FREDERICK SHERWOOD DUNN, LL.B, *op.cit.*, pp. 5 y 30 y ss; y *Supplement to American Journal of International Law*, XX, Julio, 1926, p. 209.

ocupasen un papel predominante en la elaboración de los instrumentos jurídicos resultado de ésta¹⁷.

Del mismo modo, la Conferencia de 1919, al igual que ocurrirá con la Sociedad de Naciones, tendrá un marcado carácter político. Ahora bien, la influencia de las nuevas y diversas tendencias que estaban surgiendo en la Sociedad internacional con la aparición de las Uniones administrativas quedará patente en la Conferencia de entreguerras que se configurará, finalmente, como una reunión mixta político-técnica. Basta recordar que, junto al estudio de las principales cuestiones políticas, el análisis de las tareas desarrolladas en la mencionada Conferencia pone de relieve que “hasta 58 comisiones colaboraron en trabajos más técnicos que políticos”¹⁸ siendo muy notable la importancia de esta característica ya que será gracias al estudio de los asuntos técnicos en la Conferencia lo que propicia que las pequeñas potencias tengan una mayor representación. Así, tanto el carácter universal de las formas de cooperación como el contenido y la naturaleza política de la cooperación internacional se irán perfilando con la llegada de la Sociedad de Naciones y con la celebración de la Conferencia de 1919. Esto nos demuestra la voluntad universal de los Estados y la intención por ampliar su ámbito de acción a temas distintos de los puramente políticos por lo que, sin olvidar que los deseos por lograr la paz se encuentran en los orígenes de la constitución de la Sociedad de Naciones y que su vocación universal será un aspecto básico, la realidad y las influencias que tiene la Sociedad internacional clásica se manifiestan, como veremos, en numerosos rasgos de esta Organización.

¹⁷ Entre otros, ver MIAJA DE LA MUELA, A., *Introducción al Derecho Internacional Público*, Madrid, 1953, p. 399 y MARQUÉS DE OLIVART, *op.cit.*, 1927, pp. 87 y 88.

¹⁸ MIAJA DE LA MUELA, A., *op. Cit.*, p. 400.

En suma, es posible afirmar que, aunque la idea de una Sociedad de Naciones fuera un proyecto presente en la Sociedad internacional anterior al gran conflicto bélico, no se materializará hasta el fin de la contienda internacional. Las primeras iniciativas de crear Organizaciones conjuntas orientadas a preservar la paz y la seguridad internacional tuvieron un marcado carácter regional que se mantendrá, en esencia, hasta el fin de la Primera Guerra Mundial y no será hasta que acabe el gran conflicto bélico cuando, debido a las consecuencias de éste, los Estados se vean impulsados a desarrollar un proyecto orientado hacia la universalidad, haciendo realidad un sueño que perduraría, con carácter general, hasta la actualidad.

3.- El nacimiento de la organización por excelencia del periodo de entreguerras: La Sociedad de Naciones

La Sociedad de Naciones no sólo supondrá un cambio vital en la Sociedad internacional sino que, además, influirá significativamente en las relaciones internacionales futuras. Aunque los principales rasgos de esta nueva Organización internacional fueran tanto su carácter universal, en el sentido más amplio del término, como su papel conector entre las Instituciones de naturaleza limitada que ya existían en la sociedad internacional, el estudio de su estructura orgánica y funcional nos pone de relieve no sólo la afirmación de otros aspectos que caracterizaban las relaciones internacionales de la época sino, también, las aportaciones novedosas que se producen al fenómeno de las Organizaciones internacionales y al Derecho internacional. En este sentido, cabría mencionar el mantenimiento de la soberanía, por un lado, y el desarrollo estructural que tiene lugar en el seno de las Organizaciones internacionales, por otro lado¹⁹. En la misma línea, la

¹⁹ Sobre los principales órganos de la Sociedad de Naciones ver, en general, CONWELL-EVANS, T.P., *The League Council in action*, Londres, 1929; MYERS, D.P., *Representation in League of Nations Council*, *AJIL*, 1926, pp. 689-713; SCALLE, G., *La réforme du Conseil de la Société des Nations*,

Sociedad de Naciones constituye una importante Organización que facilita el desarrollo en materias tales como la protección de las minorías internacionales, la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, el desarme internacional o la solución pacífica de controversias, entre otros. Este hecho será reflejo de la amplia naturaleza que con el tiempo adquirirá la Sociedad de Naciones puesto que dejará de velar, con el tiempo y con carácter exclusivo, por la paz y la seguridad internacionales para preocuparse por numerosos aspectos de la vida internacional. Más aún, la Sociedad de Naciones constituirá un hito en el devenir de la sociedad internacional, contribuyendo al origen de posteriores Organizaciones internacionales especializadas tanto regionales como universales como la Organización de Naciones Unidas que surgirá también de las aportaciones hechas por la Sociedad de Naciones aunque no se reconozca formalmente²⁰. La importancia de la Sociedad de Naciones para los *iusinternacionalistas*

RGDIP, 1927, pp. 769-838 ; LANGE, *La composition du Conseil de la Société des Nations*, thèse Paris, 1928; POPOVITCH, G., *La composition du Conseil de la Société des Nations*, Lusiana, 1929; MANTOUX, P., On the procedure of the Council of the League of Nations, *Journal of Royal Institute of intern. affairs*, 1926, pp. 16-31; PRÉVOST, M.H., *Les Commissions de l'Assemblée de La Société des Nations*, thèse Paris, 1936; BURTON, E., *The Assembly of the League of Nations*, Chicago, 1941; KRABBE. H., *Le Secrétariat de la S.D.N. et son activité en Les origines et l'ouvre de la S.D.N.*, tomo II, Copenhague, 1924; CAGNE, A., *Le Secrétariat général de la S.D.N.*, thèse Paris, 1936; CALDERWOOD, H.B., *The higher direction of the League Secretariat*, Dallas, 1937; RANSHOFEN-WEITHEIMER, E.F., *The international Secretariat*, Washington, 1945 ; y SIOTIS, J., *Essai sur le Secrétariat international*, Ginebra, 1963.

²⁰ En este sentido, ver : RALLI, G., *Essai sur le problème de l'Entente Européenne*, París, 1932; RALLI, G., *L'Union Européenne*, París, 1933; ARTHUR SALTER, J., *The United States of Europe*, Nueva York, 1933; GUALTIEROTTI, F.T.L., *Le ore decisive dell'Europa: Paneuropa? Mitteleuropa? Finis Europa?*, Milán, 1935; LÉONARD, R., *Vers une organisation politique et juridique de l'Europe*, París, 1935; MITCHEL BINGHAM, A., *The United States of Europe*, Nueva York, 1940.

ha quedado demostrada en numerosas ocasiones. A modo de ejemplo, gracias a la labor desarrollada por esta Institución en relación con la protección de las minorías, C.R. FERNÁNDEZ LIESA, ha indicado que “el primer sistema de protección internacional de los derechos humanos”²¹. Este hecho demostraría la influencia de la Organización no sólo en los sucesivas Organizaciones internacionales sino, del mismo modo, en los futuros sistemas de protección internacional de derechos humanos tanto a nivel regional como internacional.

Centrándonos, ahora, en el estudio de la soberanía y de la estructura orgánica en el seno de la Sociedad de Naciones, cabría señalar algunos aspectos. Antes de todo, con respecto a la Sociedad de Naciones como expresión de las relaciones internacionales clásicas, el Presidente Wilson establecía, en uno de sus puntos, que “una Sociedad General de Naciones debería constituirse en virtud de acuerdos formales que tengan por objeto asegurar garantías recíprocas de independencia política y territorial tanto para los pequeños Estados como para los grandes”²². Del análisis de esta afirmación podríamos sacar las siguientes conclusiones. Por un lado, la consolidación del principio de igualdad entre los Estados, estrechamente vinculado con el carácter universal de la Organización y que se deriva, del mismo modo, del procedimiento de votación establecido en los órganos principales de la Organización. Por otro lado, la lectura de esta disposición nos lleva a afirmar la defensa por la nueva Organización tanto de los principios de no intervención en los asuntos internos de los Estados y de la

²¹ FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en perspectiva histórica*, Madrid, 2013, p. 143. Sobre la cuestión de las minorías en el seno de la Sociedad de Naciones ver también, AZCARATE, P. de., *Protection des minorités, 50 ans de la Société des Nations*, Ginebra, 1969; *La Société des Nations et la protection des minorités de race, de langue et de religion*, Section d'information, Secrétariat de la Société des Nations, Ginebra, 1927; y CLAUDE, I.L., *National minorities: An International problem*, Harvard, 1955.

²² COLLIARD, C.A., *op.cit*, 1977, p. 355.

autodeterminación de los pueblos como la voluntad de los Estados por mantener su soberanía. Este último aspecto, que marcará las relaciones internacionales a lo largo de toda la historia, caracterizará, igualmente, la vida de la Organización del periodo de entreguerras, constituyendo, en parte, una de las causas de su posterior fracaso. En este sentido, tal y como lo dice M. SEARA VAZQUEZ, un correcto estudio sobre la Sociedad de Naciones “tiene que tomar en consideración un hecho irrefutable: esa organización, como toda organización internacional, comprendía un conjunto de estados que, al subscribir el Pacto, habían conservado prácticamente la totalidad de sus prerrogativas soberanas, y con ellas su libertad de acción”. Continuando con su análisis, el autor, en palabras más claras y poniendo de manifiesto una realidad aplastante, señala que “reprocharle entonces a la organización su ineficacia, cuando la culpa estaba en los estados miembros, es una injusticia o un desconocimiento de la realidad”²³.

Las manifestaciones de los Estados tendentes a conservar su soberanía en el seno de la Sociedad de Naciones son numerosas. En primer lugar, podríamos señalar la condición gubernamental de los representantes que integran los distintos y novedosos órganos de la Organización ya que, tal y como lo sostiene C.A.COLLIARD “los representantes de los miembros de la Sociedad en sus diversos órganos, son nombrados por los gobiernos y obedecen a las órdenes que de ellos reciben”²⁴. En segundo lugar, en relación con la cuestión relativa al arreglo pacífico de controversias, queda de manifiesto la doble voluntad de los Estados de la Sociedad internacional puesto que, por una parte, la Sociedad de Naciones dará vida a un nuevo órgano internacional, el Tribunal Permanente de Justicia internacional, con competencias contenciosas; y, por otra parte, las decisiones del mencionado Tribunal

²³ SEARA VAZQUEZ, M., *op.cit*, 1974, p. 78. En el mismo sentido, el fracaso de la Sociedad de Naciones “was not due to its constitutional defects; it failed because members were not prepared to fulfil their obligations and thus ensure its success” AMERASINGHE, C.F., *op. cit.*, p. 21.

²⁴ COLLIARD, C.A., *op.cit*, p. 357.

estarían desprovistas de carácter vinculante para los Estados miembros de la Organización. Del mismo modo, cuando los Estados decidiesen atribuir la resolución de un determinado conflicto al Consejo de la Sociedad, este no podía “conducir a la adopción de una resolución de naturaleza ejecutoria” ya que el Pacto “prevé explícitamente la preservación de la competencia exclusiva del Estado”²⁵. En tercer lugar, las debilidades del sistema de protección de minorías internacionales desarrollado por la Sociedad de Naciones encuentran su fundamento en los obstáculos soberanistas interpuestos por los Estados que integraban la Organización. Aunque el sistema de garantía de la minorías establecido por la Sociedad de Naciones constituyese un hecho novedoso en el Derecho Internacional y una desvinculación con el ineficaz sistema clásico mediante “la institucionalización” del problema de las minorías, sus resultados no fueron en ningún caso los que estaban previstos. Como sostiene el profesor C.R. FERNANDEZ LIESA el sistema de protección de minorías de la Sociedad de Naciones “se trataba de un procedimiento innovador y revolucionario, pero que seguía teniendo notas interestatales”²⁶.

La Sociedad de Naciones, sin dejar de constituir un hito en las relaciones internacionales tanto por su importancia como por su carácter innovador, no se desvinculará completamente de las tendencias hacia la cooperación internacional propias de épocas anteriores. Este hecho está presente en numerosos aspectos de la recién creada Institución por lo que, J. KOLASA sostiene que “the rules of procedure of the League were in fact a continuation of previous international

²⁵ *Ibid*, p. 363. En este sentido, M. SEARA sostiene que, en relación con el arreglo pacífico ante el Consejo, “la fuerza obligatoria del informe dependía de si había sido adoptado por unanimidad o por simple mayoría”, siendo sólo vinculante en el primero de los casos. SEARA VAZQUEZ, M., *op.cit.*, pp. 50-51.

²⁶ FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *op.cit.*, pp. 155 y 157.

practice”²⁷. Por tanto, muchas cuestiones nos revelan la perdurabilidad de elementos vinculados, en esencia, con las relaciones internacionales previas a la Primera Guerra Mundial. Ahora bien, la Sociedad de Naciones también llevará a cabo nuevas aportaciones en relación con la estructura orgánica de las Instituciones internacionales. En esta línea, cabría mencionar, principalmente, su desarrollo y perfeccionamiento pues, con carácter general, esta Organización supondrá un cambio significativo en la estructura de las instancias internacionales. En este sentido, mientras que las Comisiones fluviales estaban integradas por las Conferencias periódicas como principal o único órgano de acción, con la llegada de las Uniones administrativas surgirán los denominados órganos permanentes pero con la Sociedad de Naciones, por su parte, se dará un paso más allá, consolidando, completando y mejorando el importante cambio que se produjo con las Uniones Administrativas.

La relevancia de la nueva estructura orgánica que surge con la Sociedad de Naciones es, por tanto, producto de una evolución. En este sentido, la Organización ginebrina mantendrá las Conferencias periódicas por medio de la denominada Asamblea General, presente, en cierto modo, tanto en las Comisiones fluviales como en las Uniones administrativas, y la Secretaria permanente que *mutatis mutandis* podría equipararse a las denominadas como Oficinas o “Bureaux” de las Uniones administrativas. Sin embargo, la Sociedad de Naciones integrará entre sus órganos un Consejo que podría definirse como una instancia de naturaleza mixta puesto que parte del Consejo de Seguridad tendrá un carácter permanente que contará con una relevancia real y una influencia internacional innegables. El carácter innovador de esta

²⁷ SABEL, R., *A Study of the Rules of Procedure at the UN and at Inter-governmental Conferences*, Segunda edición, Cambridge 2006, p. 10. En sentido contrario, se pronuncia el autor de esta obra al decir que “The contrast between the detailed rules of the Assembly of the League of Nations and the scant rules of the preceding congresses and conferences is so great that it raises doubt as to whether the League rules were derived from the rules of previous conferences”, p. 9.

incorporación es ampliamente reconocido por los estudiosos del Derecho Internacional. Esta importante aportación, que se completaría con la creación de un Tribunal internacional y numerosos órganos “secundarios” y Organizaciones especializadas de gran relevancia internacional tal y como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Higiene, la Organización económica y financiera, la Organización internacional de cooperación intelectual o la Organización de las comunicaciones y el tránsito²⁸, entre otras, se confirma por su perdurabilidad en el tiempo con la llegada de nuevas Organizaciones internacionales.

²⁸ Producto esta última de una evolución en sentido estricto. Sobre las principales Organizaciones especializadas de la Sociedad de Naciones ver: GHEBALI, V.Y., *L'évolution des Commissions et Organisations techniques de la S.D.N.*, *AFDI*, 1972, pp. 469-511; y RAPISARDI-MIRABELLI, A., *Il Diritto Internazionale Amministrativo e le grandi Unioni fra gli Stati*, Roma, 1907. Sobre la estructura inicial que se le quería atribuir a la Organización Internacional de Higiene Pública, consultar VITTA, G., *Le droit sanitaire international*, *RCADI*, vol. 33, 1930, pp. 590-592. Tal y como sostiene este autor “l'Office de Paris ne fut pas transformé, pas plus qu'il ne fut assujetti à la tutelle de la Société – refiriéndose a la Sociedad de Naciones”, p. 592. Asimismo, en relación con los impulsos finales que llevan a la elaboración de la Organización Internacional de la Higiene Pública así como la estructura definitiva de esta Organización, consultar pp. 592-593; RIPERT, G., *L'Organisation des communications et du transit de la S.D.N.*, *Journal dr. int.*, 1925; LE MAREC, *L'Organisation des communications et du transit*, thèse Rennes, 1938 ; HOSTIE, J., *The Organization for communications and transit of the League of Nations*, Washington, 1945; HILL, M., *The economic and financial Organization of the League of Nations*, Washington, 1946; VAN BLANKENSTEIN, H., *L'Organisation d'hygiène de la S.D.N.*, Purmerend, 193 ; BONNET, H., *L'oeuvre de l'Institut international de coopération intellectuelle*, *RCADI*, 1937, III, pp. 457-539; y ANDRÉ, Ch., *L'Organisation de la coopération intellectuelle*, thèse Rennes, 1938.

En definitiva, la Sociedad de Naciones refleja al mismo tiempo la evolución y el cambio que caracterizan al fenómeno de las Organizaciones internacionales. La voluntad por conservar la soberanía es un principio inherente a la Sociedad internacional e, incluso, tal y como se ha mencionado, supondría una de las causas de la desaparición de la prometidora Sociedad de Naciones. Ahora bien, no debemos olvidar que los Estados impulsados por la necesidad, primero, y por la voluntad de cooperación en diversas materias y de forma variada, después, hacen que la Sociedad de Naciones se constituya en la expresión más característica de la cooperación internacional.

4.- Las principales aportaciones de la Sociedad de Naciones al fenómeno de las organizaciones internacionales

Las aportaciones más significativas de la Sociedad de Naciones tanto al fenómeno de las Organizaciones internacionales como al Derecho Internacional en su conjunto son fundamentalmente dos: Por un lado, con la creación de esta Organización se afirmará el carácter universal en las formas de la cooperación internacional, constituyéndose como un principio básico de las relaciones internacionales y vinculándose con la teoría de la igualdad entre los Estados; y, por otro lado, la Sociedad de Naciones quedará definida como la “Organización de organizaciones”, sirviendo como un nexo de unión entre las distintas formas de cooperación intergubernamental que existían en la sociedad internacional. En efecto, gracias a las Uniones administrativas y a la aparición de la Sociedad de Naciones, se iniciará una etapa de cooperación entre los entes independientes de la Sociedad internacional, que culminará con la integración de algunos de ellos como organismos especializados de la antecesora de Naciones Unidas. Así, la Sociedad de Naciones formalizará los cambios que hasta el momento estaban teniendo lugar en la comunidad internacional, creando una nueva forma de entender las relaciones internacionales y, del mismo modo, favorecerá el desarrollo y la organización de la

sociedad internacional en la que no se contaba, hasta entonces, con un ente que por su amplia naturaleza abarcase numerosos aspectos e integrase a un gran número de los Estados del planeta.

La afirmación de la universalidad como rasgo de las Organizaciones internacionales contemporáneas

El carácter restringido que caracterizaba a las primeras Organizaciones internacionales: las Comisiones fluviales, desaparecerá con la llegada de las Uniones administrativas y se confirmará esta desaparición con la creación de la Sociedad de Naciones, perdurando como elemento definitorio de muchas Organizaciones internacionales contemporáneas y consolidándose como un principio básico del Derecho internacional. En efecto, en sus inicios, las Comisiones fluviales sólo integrarían a los Estados ribereños que tenían un interés directo en la regulación conjunta de algunos de los ríos internacionales más importantes. En su caso, las Conferencias de la Haya de 1899 y, sobre todo, de 1907, impulsarán la participación de nuevos Estados que, en el seno de las Organizaciones internacionales, quedará confirmado con el nacimiento de las Uniones administrativas puesto que las Cartas fundacionales de esas Uniones dejarán abierta la puerta a la incorporación de otros Estados, distintos a los que se podrían considerar como los miembros originarios de estas instituciones. En este sentido, los orígenes inmediatos de la universalidad que caracterizará a la Organización del periodo de entreguerras se podrían situar tanto en las Conferencias de la Haya como en las sucesivas Uniones administrativas del siglo XX. La importancia que ambos fenómenos tienen en la posterior configuración universal de la Sociedad de Naciones, reflejando, en ocasiones, un verdadero carácter universal, más real y consolidado, queda plasmado en las palabras del MARQUÉS DE OLIVART quien sostiene que el gran número de Estados que participarán en la Conferencia de la Haya de 1907 harán de ésta “el más completo ejemplo, y aun lo es, comparándola con la Sociedad de las

Naciones, de una reunión verdaderamente ecuménica del mundo civilizado”²⁹. Ahora bien, *a priori*, con la Sociedad de Naciones no sólo se afirma la cláusula extensa de la membresía en las Organizaciones internacionales sino que, también, será una de las Instituciones internacionales de la época en la que participen un mayor número de Estados, procedentes de diferentes regiones del planeta y de características sociales y políticas diversas. Así, tal y como se deduce del artículo 10.2 de su Carta fundacional, la Sociedad de Naciones se modela como una Organización con vocación de universalidad. Esta disposición establece que “todo Estado, dominio, y colonia que se gobierne libremente puede ser miembro de la Sociedad”³⁰, con lo que C.A.COLLIARD sostiene que la Sociedad de Naciones “está abierta a otras colectividades que presenten su candidatura y fuesen aceptadas”³¹.

La pretendida vocación universal de la Sociedad de Naciones se refleja no sólo en lo establecido en el artículo 10 del Tratado constitutivo y en las afirmaciones hechas por la doctrina *iusinternacionalista* sino que constituye un principio fundamental, inherente a la propia Organización. Por tanto, serán continuas las referencias directas e indirectas al carácter universal de esta Organización de tal modo que, a estos efectos, bastaría reseñar las características que la Organización reconocería a sus organismos técnicos. En efecto, de estos organismos “podrían formar parte no sólo los países miembros de la Sociedad sino también todos los otros países que, sin serlo, estuviesen interesados en particular en los trabajos de tales organismos; de ahí que casi siempre contaran con más miembros que la Sociedad, realizando así mejor la idea de universalidad”³².

²⁹ MARQUÉS DE OLIVART, *op.cit.*, p. 78.

³⁰ COLLIARD, C.A., *op.cit.*, p. 356.

³¹ *Ibid.*, p. 357.

³² SEARA VAZQUEZ, M., *op.cit.*, p. 72.

Ahora bien, la inestabilidad de la Sociedad internacional pondrá de relieve la distancia que existe entre la teoría y la práctica internacional, en relación tanto con el carácter universal de la Sociedad de Naciones como con el principio de la igualdad soberana de los Estados. No todos los Estados del planeta se integrarán como miembros de la Sociedad de Naciones y algunos de los Estados más importantes de la Sociedad internacional de la época, como los Estados Unidos, nunca llegarán a participar, mientras que otros como Alemania, Italia o Japón se retirarán de esta Institución. La falta de correspondencia entre los principios proclamados por la Sociedad de Naciones y sus características reales se deducen de las palabras de C.A. COLLIARD quien sostiene que, en el seno de esta Organización, “algunos Estados no fueron admitidos dada la pequeñez de su territorio; por ejemplo los principados de Mónaco y Liechtenstein” y continua diciendo que, en el caso de otros Estados, tal y como es el supuesto de Argentina “durante mucho tiempo no tuvieron una participación efectiva”³³. En la misma línea, Ch. ROUSSEAU sostiene que “il existait des conditions d’admission très strictes dans l’institution de Genève et il existait en contrepartie des possibilités de retrait et d’exclusion”³⁴.

Por tanto, aunque *prima facie* se pudiese afirmar el carácter universal de la Sociedad de Naciones en su sentido más amplio, con el tiempo se demostrará que esta Institución, al igual que ocurrió con sus predecesoras, estará sujeta a los avances y retrocesos propios de la sociedad internacional. En este sentido, esta Organización no sólo tendría como objetivo inicial integrar en su seno a todos los Estados del planeta sino que, del mismo modo, pretendió extender sus competencias a diversos ámbitos de la esfera internacional, tendencia esta última que la Sociedad de Naciones heredará, también, de las Uniones administrativas y que se confirmará con la creación de numerosas Organizaciones especializadas. Sin embargo, la práctica internacional

³³ COLLIARD, C.A., *op.cit.*, pp. 356-357 y p. 358.

³⁴ ROUSSEAU, Ch., *op.cit.*, 1974, p. 509.

demostrará la imposibilidad de cumplir, en su totalidad, estos propósitos, lo que no limitaría la importancia de la Organización. Así, mientras que la Sociedad de Naciones no llegará a ser, en realidad, una verdadera Organización mundial, sí logra abarcar, coordinar y gestionar numerosas materias de las relaciones internacionales. En este sentido, tal y como lo afirma M. DENDIAS “en dehors de ces divers services administratifs à compétence spéciale et exclusive, la Communauté internationale est aujourd'hui en possession d'un organisme à compétence beaucoup plus vaste, presque générale (au moins en puissance), la Société des Nations, envisagée, sous son aspect administratif, comme un ensemble de services internationaux d'ordre administratif et social”³⁵.

La naturaleza universal de las Organizaciones internacionales es la mejor muestra del carácter igualitario entre los Estados que participan en las relaciones internacionales así como de la evolución que se produce en el fenómeno de las Organizaciones internacionales y en la importancia de éstas. La prueba más clara de la relevancia de las aportaciones de la Sociedad de Naciones a la Sociedad internacional en su conjunto, sería la consideración que se ha hecho, en muchas ocasiones, de esta Institución como un *super Estado*. Por lo demás, cabe recordar que es innegable el vínculo que existe entre el principio de igualdad de los Estados y el carácter universal que tiene la Sociedad de Naciones puesto que la voluntad de contar, al menos en teoría, con todos los Estados del planeta supuso, indirectamente, el fortalecimiento del principio de la igualdad soberana de los Estados. Ahora bien, este principio se verá truncado lo que queda patente, principalmente, en dos aspectos. Primero, en la configuración orgánica real de la Sociedad de Naciones puesto que las reglas de funcionamiento de algunos de sus principales órganos suponían un grave atentado al principio de la igualdad de los Estados; y, segundo, en algunos intentos por parte de

³⁵ DENDIAS, M., Les principaux services internationaux administratifs, *RCADI*, 1938-I, p. 260 *in fine*.

las grandes potencias por restringir aun más la participación, en términos igualitarios, de todos los Estados, siendo así que, “antes de 1935 algunas de las grandes potencias trataron de crear, al menos officiosamente, una especie de consejo restringido, un super-consejo de las grandes potencias”³⁶.

En definitiva, la Sociedad de Naciones constituye un importante avance en lo que respecta a lo universal como rasgo esencial de muchas de las Organizaciones internacionales que se consolidan con posterioridad, aunque la situación política del momento y la configuración de esta Organización hicieran imposible la consolidación y aplicación real y extensa del principio de universalidad.

La interdependencia de las distintas formas de cooperación internacional

La Sociedad de Naciones afirmará otro de los cambios que estaban teniendo lugar en la sociedad internacional: el fomento de las relaciones entre las diferentes formas de cooperación organizada. En este sentido, las conexiones que surgen con las Uniones administrativas entre las distintas Organizaciones internacionales se extienden y fortalecen con la llegada de la Sociedad de Naciones. En primer lugar, esta Organización mantendrá estrechos vínculos con muchas Uniones administrativas de la época; en segundo lugar, algunas de las Uniones administrativas por excelencia, como la Unión Postal Universal o la Unión Telegráfica, se integrarán como Organizaciones especializadas de la recién creada institución; en tercer lugar, miembros de la Sociedad de Naciones y otras Organizaciones internacionales participarán de manera activa en las reuniones celebradas en el seno de Instituciones de distinta índole; en cuarto lugar, la Sociedad de Naciones creará organizaciones técnicas con el fin de abarcar todos los aspectos de las

³⁶ COLLIARD, C.A., *op.cit.*, p. 361.

relaciones internacionales; y, por último, la Sociedad de Naciones favorecerá la creación de comisiones de estudio en diversos ámbitos del Derecho internacional, impulsadas, en su mayoría, por particulares y que serán conocidas como “instituciones especiales”, cabiendo mencionar dentro de estas últimas, entre otras, el Instituto Internacional de cooperación intelectual, el Instituto Internacional para la unificación del derecho privado, el Instituto Internacional de cinematografía educativa, la Oficina Internacional Nansen para los refugiados o el Centro Internacional de estudios sobre la Lepra³⁷.

El periodo de la Sociedad de Naciones verá nacer un sistema de interrelación entre las distintas formas de cooperación existentes cuyas manifestaciones son diversas y, entre las que de manera concreta podríamos señalar las siguientes. Por un lado, muchas de las Organizaciones internacionales de ese periodo histórico contarán con la asistencia, en sus reuniones, de representantes de distintas Instituciones y, así, cabría mencionar, entre otros, la participación de miembros de la Sociedad de Naciones o de la Organización Internacional del Trabajo en las Conferencias celebradas en el seno de la Unión Balcánica. Del mismo modo, existirá un estrecho vínculo entre la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo, en el que la autonomía e independencia real de esta última con respecto a la primera no ha impedido que, en algunos casos, se haya identificado a la Organización Internacional del Trabajo como un organismo especializado de la Institución ginebrina. Asimismo, otro reflejo del vínculo existente entre las diferentes formas de cooperación internacional se deriva del envío de información de las tareas desarrolladas por una determinada Institución a otra cabiendo señalar, a estos efectos, la relación existente entre la Comisión Internacional de

³⁷ Sobre este tema, entre otros, DENDIAS, M., *op.cit.*, 1938-I, pp. 307-309; LE FUR, L-E., *Le Développement Historique du droit International. De l'anarchie internationale a une communauté internationale organisée*, *RCADI*, 1932, pp. 591-593; y LUCHAIRE, J., *La coopération intellectuelle*, *RCADI*, vol. 9, 1925, p. 376.

los estrechos turcos con la Sociedad de Naciones puesto que la primera quedaría obligada a enviar a la segunda informes de su trabajo en relación con la regulación de dichos estrechos³⁸. Por otro lado, durante algún tiempo, el Pacto de la Sociedad de Naciones “establecía que los miembros sufragarían los gastos de la organización en la proporción establecida por la Oficina Internacional de la Unión Postal Universal”³⁹. Este ejemplo mostraría el vínculo existente entre las Organizaciones internacionales de esa época, lo que se confirmaría con la creación de la Organización internacional del Trabajo y su vínculo con la Sociedad de Naciones y, sobre todo, con lo establecido en el artículo 24 del Pacto que dispone que Todas las oficinas internacionales anteriormente establecidas por tratados colectivos, serán puestas bajo la dirección de la Liga, siempre que las partes contratantes de dichos tratados lo consientan. Todas las oficinas internacionales y todas las comisiones para el arreglo de los asuntos de interés internacional, que fuesen creadas en lo sucesivo, serán puestas bajo la dirección de la Liga⁴⁰.

Por lo demás, la Sociedad de Naciones creará organizaciones técnicas que, junto con las organizaciones internacionales existentes, se situarán bajo “el control” de esta Organización internacional. Ahora bien, el carácter técnico de estas formas de cooperación se debe entender en su sentido más amplio pues los organismos que surgen de la mano de la Sociedad de Naciones extienden sus competencias no sólo a cuestiones puramente técnicas como las comunicaciones internacionales sino que, también, abarcan aspectos de la realidad social tales como la salud o la economía. Así, las funciones generales de las que dispone la Sociedad de Naciones se complementan con las

³⁸ En este sentido, *Boletín Mensual de la Sociedad de las Naciones*, vol. XV, n.º. 4, 1 al 30 de abril de 1935, Sección de Información de la Sociedad de las Naciones, pp. 135 y ss.

³⁹ COLLIARD, C.A., *op.cit.*, p. 359.

⁴⁰ Documentos seleccionados por SOHN, L.B., *op.cit.*, pp. 11-12. En el mismo sentido, entre otros, SEARA VAZQUEZ, M., *op.cit.*, p. 34 y COLEGROVE, K.W., *International Control of Aviation*, Boston, 1930, p. 105.

competencias específicas de sus distintos organismos técnicos, abarcando esta Organización, por ende, la regulación de todos los aspectos de las relaciones internacionales. En palabras de Ch. ROUSSEAU “schématiquement l’Organisation technique se présentait comme une société internationale spécialisée à l’intérieur de la société internationale générale qu’était la Société des Nations”⁴¹.

Asimismo, sería importante señalar que la especialización que impulsa la Sociedad de Naciones mediante la creación de organizaciones específicas y cuya máxima expresión queda reflejada en la aparición de la Organización Internacional del Trabajo, confirma la importancia que la iniciativa privada estaba adquiriendo en la Sociedad internacional y que dará lugar, con el tiempo, a la afirmación del individuo como eventual sujeto del Derecho Internacional. En efecto, “l’homme instruit de la fin du XIX siècle considère tout l’univers comme étant ouvert à son activité. Rien ne l’attache à un coin déterminé de la terre. La plupart des gens cultivés ont des intérêts personnels, scientifiques, religieux, économiques dans différentes parties du globe. De grandes associations internationales, religieuses, scientifiques, professionnelles, industrielles, etc., réunissent des personnes de différentes nations poursuivant les mêmes buts (...) Jamais encore il n’a circulé, entre les différents continents et les différents pays, une pareille multitude de personnes, une telle quantité de produits de toutes les parties du monde, jamais il n’y a eu autant de communications de tout genre”⁴². Los Estados, debido a la falta de una apremiante necesidad no disponen, en muchos casos, de los mecanismos para crear Instituciones en ámbitos diferentes a la regulación de los ríos internacionales, las comunicaciones y los transportes lo que supone que sean los particulares los que promuevan la coordinación y cooperación internacionales y que surja, como consecuencia de ello, una nueva

⁴¹ ROUSSEAU, Ch., *op.cit.*, p. 536.

⁴² KAZANSKY, P., Les premiers éléments de l’organisation universelle, *Revue de droit international et de législation comparée*, vol. 29, 1897, pp. 238-239.

categoría de Instituciones internacionales: las denominadas Organizaciones mixtas. Por lo tanto, a principios del siglo XX, podemos situar los orígenes directos de las organizaciones internacionales híbridas, formadas por grupos privados o expertos en cuestiones de distinta índole y por los Estados. En este contexto, sería importante recordar que no sólo pero, también, algunas de las Organizaciones especializadas que integran la Sociedad de Naciones, primero, y su sucesora, la Organización internacional de Naciones Unidas, después, se caracterizan por esta misma naturaleza mixta.

En resumen, la labor que desempeña la Sociedad de Naciones al conectar y organizar las relaciones entre “instancias” internacionales, ha llevado a definir a esta Organización, en ocasiones, como un super-Estado. Sin embargo, las dudas que a este respecto pudieran surgir se disiparán con la adopción del Dictamen sobre los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas en 1949, con el que la subjetividad de las Organizaciones internacionales queda ampliamente reconocida, otorgándoseles una condición de sujeto secundario o derivado del Derecho internacional⁴³. En este sentido, tras analizar los vínculos que la Sociedad de Naciones crearía e impulsaría con las distintas formas de cooperación internacional, sería más correcto afirmar que la Sociedad de Naciones constituiría, entre otras cosas, no un super-Estado sino, más bien, como una “Organización de organizaciones”.

⁴³ En este sentido, C.A., COLLIARD, establece que “la Sociedad de Naciones no es un Super-Estado; es un forma de organización de la sociedad internacional”, COLLIARD, C.A., *op.cit.*, p. 361. En la misma línea, Ch. ROUSSEAU afirma que la Sociedad de Naciones es “une institution *sui generis*, irréductible aux catégories juridiques traditionnelles”, ROUSSEAU, Ch., *op.cit.*, p. 509.

5.- Consideraciones Finales

A pesar de su desaparición, es innegable la importancia que tiene la Sociedad de Naciones para la historia de las relaciones internacionales y para el fenómeno de las Organizaciones internacionales, reflejo de ello sería la creación de Naciones Unidas como Organización internacional por excelencia de la Sociedad contemporánea. Ahora bien, esto no impide afirmar que la naturaleza de la Sociedad de Naciones es, sobre todo, un reflejo del cambio que estaba teniendo lugar en la escena internacional a principios del siglo XX lo que queda ampliamente demostrado en los siguientes aspectos.

En primer lugar, la naturaleza universal como un rasgo principal de esta Organización internacional se complementa, sin embargo, con la exclusión de algunos Estados y la no participación de otros, siendo algunos de éstos los Estados “más poderosos” en la Sociedad internacional. En este sentido, a pesar de ser uno de los impulsores principales del proyecto de la Sociedad de Naciones, Estados Unidos no se integrará como miembro de la Organización, por lo que la Sociedad de Naciones que, en principio, se encontraba abierta a todos los Estados del planeta no logrará, finalmente, un verdadero carácter universal. En segundo lugar, el principio de igualdad soberana entre los Estados, presente tanto en los procedimientos de votación de los órganos más importantes de la Sociedad de Naciones como en muchos artículos del Pacto, se verá afectado por la propia configuración orgánica de la Sociedad de Naciones y, así, por ejemplo, el Consejo de Seguridad favorecerá la posición y las decisiones de algunos de los miembros de la Organización que, al mismo tiempo, son las potencias hegemónicas de ese momento histórico. En tercer lugar, el principio de la autodeterminación de los pueblos quedaría fuertemente “golpeado” por la práctica de los Mandatos que implementa la Sociedad de Naciones, lo que constituye un nuevo mecanismo internacional que impide la consecución de uno de los principios fundamentales en el Derecho internacional actual. Por último, la aceptación generalizada de

que la Sociedad de Naciones era una Organización internacional plena con amplias competencias en diversos aspectos de las relaciones internacionales se debilitará por la voluntad de los Estados de mantener su soberanía. Este sería el principal problema al que tiene que hacer frente la Sociedad de Naciones a lo largo de su existencia como forma eficiente de cooperación internacional. La pervivencia de la soberanía de los Estados y su falta de interés, en muchas ocasiones, por dotar de mayor autonomía a la Organización se expresa, sobre todo, en las competencias que se le atribuyen a los órganos que integran la Institución que no cuentan con un carácter vinculante en sus decisiones.

En definitiva, la Sociedad de Naciones constituye el final de una tendencia que surge a partir del siglo XIX y de la que esta Organización sería la expresión por excelencia. En efecto, la Sociedad de Naciones plenamente reconocida como una Organización internacional supone la afirmación de algunos de los rasgos que, en la actualidad, definen a la mayoría de instituciones internacionales; y, asimismo, esta Organización, a pesar de sus limitaciones, contribuye a fomentar la solidaridad entre los Estados y al desarrollo del Derecho internacional y de las futuras Organizaciones internacionales. Por tanto, sería posible afirmar que la Sociedad de Naciones representa, al mismo tiempo, una continuidad y una ruptura en relación con las formas de cooperación existentes hasta el momento. Por un lado, consolidará ciertos elementos de las tendencias que existían en la Sociedad internacional de la época; y, por otro lado, será la expresión de una nueva forma de cooperación y relación entre los Estados no sólo por sus originales características y rasgos sino, del mismo modo, por su confirmación como sujeto del Derecho Internacional público distinto de los Estados que componían la realidad internacional. La Organización ginebrina constituye un avance, entre otras muchas cosas, porque esta Organización crea nuevos organismos internacionales de diversa índole; coordina e integra las Organizaciones que, hasta el momento, formaban parte de la Sociedad internacional; desarrolla una importante labor en materia de cooperación socio-cultural humanitaria, con la defensa de la abolición

de la esclavitud, la ayuda a los refugiados o la protección de las mujeres y los niños; afirma nuevos principios como la universalidad, la prohibición de la guerra o el desarme; y, sobre todo, conformará el modelo de la Organización suprema de la sociedad internacional actual: la Organización de Naciones Unidas.