

*La Sociedad de Naciones y el proyecto de codificación del derecho internacional (1924-1930)**

Héctor Domínguez Benito

Universidad Autónoma de Madrid
hector.dominguez@uam.es

Resumen: La Conferencia de La Haya de 1930 fue el proyecto más ambicioso de la Sociedad de Naciones para promover la codificación del derecho internacional. Este artículo se acerca a los porqués de su aparente fracaso. En primer lugar, se abordan los avatares que rodearon su concepción. En segundo lugar, se da cuenta del devenir de la Conferencia, subrayando los problemas de definición procedimental del evento y los principales disensos entre los representantes. Por último, se hace balance de la disparidad en los debates del momento acerca de las fuentes, la naturaleza y los propósitos que debía representar el derecho internacional.

Palabras clave: Sociedad de Naciones, codificación, internacionalismo, nacionalidad, mar territorial.

Abstract: The 1930 Hague Conference was the most ambitious project of the League of Nations to promote the codification of international law. This article deals with the reasons behind its alleged failure. First, we analyze the preparation of the Conference. Second, we provide an account of the Conference, paying special attention to the conflict between the delegates and the difficulties in carrying out the event from a procedural standpoint. Finally, we provide a reflection on the failure of the Conference, taking into consideration the divergences between the delegates regarding the sources, character and aims of international law.

Keywords: League of Nations, codification, internationalism, nationality, territorial sea.

* Trabajo realizado en el marco del proyecto del Ministerio de Economía y Competitividad con referencia DER2014-56291-C3-1-P.

Introducción

El proyecto de codificación del derecho internacional de la Sociedad de Naciones (en adelante, SdN) ha recibido una muy escasa atención por parte del cada vez más sofisticado panorama historiográfico sobre la organización internacional puesta en marcha tras la Primera Guerra Mundial¹. Una resolución de la quinta reunión de la Asamblea en septiembre de 1924 requirió la constitución de un comité de expertos con el propósito de delimitar las materias potencialmente objeto de codificación por parte de la SdN. Hasta la celebración del evento que coronó el proyecto, la Conferencia para la Codificación del Derecho internacional celebrada en La Haya en marzo y abril de 1930, un nutrido grupo de juristas, diplomáticos y organizaciones no necesariamente vinculadas a gobiernos o a la propia organización internacional trataron de hacer frente a los obstáculos que dificultaban la superación de las múltiples diferencias que separaban a los propios actores inmersos en el debate.

Más allá de los juristas procedentes del derecho internacional interesados en la búsqueda de «antecedentes»², quienes se han detenido a abordar el devenir de este proyecto desde una perspectiva historiográfica han subrayado indefectiblemente sus «exiguos resultados»³, factor que sin duda ha contribuido a reforzar el carácter contingente del estudio de este episodio. No obstante, explo-

¹ Por ejemplo, no encontramos referencias sobre la cuestión en obras de corte generalista como Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones* (1952), Madrid, Tecnos, 1971, o José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco, 1997.

² De los avatares de los trabajos previos y la propia Conferencia de 1930 se tiene constancia, en gran medida, gracias al trabajo recopilatorio contenido en Shabtai ROSENNE (ed.): *League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law (1925-1928)*, vols. I y II, Nueva York, Oceana Publications, 1972; así como íd. (ed.): *League of Nations Conference for the Codification of International Law (1930)*, vols. I-IV, Nueva York, Oceana Publications, 1975. Véase, asimismo, Samuel FERNÁNDEZ ILLANES: *La codificación y decodificación del Derecho internacional por los organismos internacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 55-60.

³ Stephen C. NEFF: *Justice among Nations: A History of International Law*, Cambridge, Harvard University Press, 2014, p. 363. En la misma línea, Blanca SÁENZ DE SANTAMARÍA GÓMEZ-MAMPASO: «La codificación del derecho diplomático:

rar los avatares de este proceso «fallido» puede resultar útil desde varios planos. Primero, nos ofrece una valiosa muestra de la discordancia entre las expectativas albergadas por los internacionalistas de entreguerras y las dificultades prácticas para materializarlas, en un terreno aparentemente tan central para las aspiraciones de la SdN como el jurídico. En segundo lugar, revela de forma particularmente nítida las consecuencias prácticas del aún incipiente desarrollo disciplinar del derecho internacional, que trataba de integrar en un escenario muy complejo las lógicas a menudo contrapuestas de las dos grandes tradiciones jurídicas existentes: la angloamericana y la continental.

Con la vista puesta en estas cuestiones, el objetivo de este texto es ofrecer una visión de conjunto sobre el proyecto y su «enquistamiento» en La Haya, centrando la atención en *i)* el momento evolutivo que la SdN estaba llamada a cumplir en el imaginario de los iusinternacionalistas y su relación con la afirmación de la codificación como objetivo; *ii)* el trabajo del Comité designado por la SdN y el desarrollo de la Conferencia de 1930, y *iii)* las consecuencias de los resultados del proyecto y su impacto en el debate entre los juristas en el medio plazo, especialmente en el contexto de la reinención de la fórmula por parte de las Naciones Unidas.

Hacia un derecho internacional universalista, o la Sociedad de Naciones como expectativa de una «opinión pública mundial»

El debate sobre la construcción de una liga de naciones durante la Primera Guerra Mundial trajo consigo la creencia en la posibilidad de promover una «opinión pública mundial» o «internacional» entre los países «civilizados»⁴. No obstante, los primeros años de la organización, en un contexto de posguerra y reconstrucción, estu-

una perspectiva histórica», *Comillas Journal of International Relations*, 6 (2016), pp. 61-70, esp. p. 67.

⁴ Stephen WERTHEIM: «Reading the International Mind: International Public Opinion in Early Twentieth Century Anglo-American Thought», en Daniel BESSNER y Nicolas GUILHOT (eds.): *The Decisionist Imagination. Sovereignty, Social Science and Democracy in the 20th Century*, Nueva York, Berghahn Books, 2018, pp. 27-63.

vieron caracterizados por cierto recelo hacia el universalismo y, por ende, hacia el proyecto codificador.

Tras un primer lustro marcado por el escepticismo de algunas de las principales voces de la SdN ante la posibilidad de promover una tarea semejante, una vez se relanzó la idea tras la institución de la Corte Permanente de Justicia Internacional, la organización terminó presentándose como una ventana de oportunidad para alcanzar lo que, ya a finales de los años treinta, se consideraría como un hipotético tercer y último estadio en el desarrollo del derecho internacional.

El escepticismo inicial en el marco del «momento regional»

Desde el mismo arranque de la SdN, voces como la de Lord Cecil pusieron de manifiesto su rechazo ante la posibilidad de que la organización centrara sus miras en la codificación del derecho internacional. Para el jurista británico, a la sazón representante de Sudáfrica, la codificación se antojaba como «un proyecto muy peligroso»⁵, en la medida en que estimaba que la opinión pública internacional aún no había conseguido alcanzar la «sangre fría necesaria para evitar que tal iniciativa trajese graves consecuencias para el devenir del derecho internacional»⁶. Aparentemente, Cecil no solamente hablaba por sí mismo, sino que se estaba haciendo eco de una perspectiva ampliamente compartida en los círculos políticos londinenses⁷. De la misma manera, Eric Drummond, secretario general de la Liga, tampoco parecía demasiado inclinado a dar luz verde al proyecto⁸. Como consecuencia de este ambiente de escepticismo, y a pesar de las propuestas de grupos como el comité

⁵ Lord Cecil, citado en David ARMSTRONG: «The League of Nations», en David ARMSTRONG, Lorna LLOYD y John REDMOND (eds.): *From Versailles to Maastricht: International Organisation in the Twentieth Century*, Londres, Macmillan, 1996, pp. 33-61, esp. p. 50.

⁶ SOCIETÀ DELLE NAZIONI: *Dieci anni di cooperazione internazionale. Prefazione di Sir Eric Drummond*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1930, p. 178.

⁷ Shabtai ROSENNE: «Introduction», en Shabtai ROSENNE: (ed.): *League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law (1925-1928)*, vol. I, Nueva York, Oceana Publications, 1972, pp. xxx-xxxi.

⁸ *Ibid.*, p. xxxi.

asesor que preparó el Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, durante los primeros años de vida de la organización no se contempló otra alternativa más allá de continuar con el trabajo comenzado por las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907. En febrero de 1921 el jurista italiano Dionisio Anzilotti, quien a finales de la década llegaría a ser presidente de la Corte, circuló entre sus compañeros un memorándum en el que advertía que, si la SdN no se avenía a la tarea codificadora, Estados Unidos se haría con la iniciativa del proyecto⁹.

El aviso de Anzilotti recibió escasa atención por parte de sus colegas, pero no iba muy desencaminado. Desde 1889, las Conferencias Panamericanas promovían regularmente proyectos para la codificación del derecho internacional regional. La pertinencia de un derecho internacional netamente «americano» es algo que despertó no pocas polémicas entre los propios juristas latinoamericanos¹⁰. En cualquier caso, lo que está fuera de toda discusión es el liderazgo de Estados Unidos en esa apuesta codificadora, deudor en parte de sus propios intereses políticos en la región¹¹.

Por su parte, durante los primeros años de la SdN el debate en Europa había sido ciertamente sensible a la posibilidad de facilitar la convivencia entre la organización y las especificidades regionales o continentales, pero sin llegar hasta el punto de comprometer el proyecto ginebrino. En 1922 el Institut de Droit international, la organización académica señera en el internacionalismo jurídico europeo desde 1873, promovió una consulta entre sus miembros emplazándoles a escoger entre la coexistencia de varias ligas de naciones continentales o una sola SdN con divisiones regionales. Es muy sintomático que la mayor parte de los miembros optaron por la segunda opción: aun con la reciente negativa del Senado estadounidense a ratificar la entrada en la organización del país, y aun con

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Héctor DOMÍNGUEZ BENITO: «Cimientos inestables: los juristas latinoamericanos y el debate sobre la codificación del Derecho internacional en 1930», en Fabián HERRERA LEÓN y Yannick WEHRLI (eds.): *América Latina y el internacionalismo ginebrino de entreguerras: implicaciones y resonancias*, Ciudad de México, Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2019, pp. 129-157.

¹¹ Juan Pablo SCARFI: *The Hidden History of International Law in the Americas: Empire and Legal Networks*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

la sombra del artículo 21 del Pacto en el horizonte, que mantenía intacta la capacidad de Estados Unidos de apelar a la doctrina Monroe; los internacionalistas europeos seguían creyendo en las posibilidades que ofrecía el modelo configurado por la SdN¹².

Los años 1923 y 1924 trajeron consigo lo que el diplomático griego Nikolaos Politis denominó «la presión de los hechos»¹³. Problemas jurídicos como la cuestión de la responsabilidad de los estados frente a los ciudadanos extranjeros se manifestaron en la imposibilidad por parte de la SdN de hacerse cargo de las consecuencias del incidente cometido por oficiales italianos en Corfú¹⁴. También comenzó a cuestionarse en ese momento el alcance de la competencia exclusiva de los estados en sus asuntos domésticos y sus consecuencias prácticas¹⁵. Asimismo, no era ajeno a los juristas europeos que uno de los argumentos que se aducían en Estados Unidos para rechazar su adhesión a la Corte Permanente de Justicia Internacional era que el derecho internacional no había recibido aún «la certidumbre y la precisión de un derecho codificado»¹⁶.

En estas condiciones, se generó un caldo de cultivo propicio para que, en septiembre de 1924, la delegación sueca en la Quinta Asamblea, encabezada por Erik Marks von Würtemberg, presentase un proyecto de resolución con el fin de promover «una de las obras más importantes para la consolidación de la paz»¹⁷. Que la iniciativa viniese de Suecia no resultaba extraño, dado que la delegación sueca, por medio de Hjalmar Branting, había sido la que reaccionó con mayor rotundidad en el Consejo ante la negativa de Italia a someterse a la SdN, en favor de la Conferencia de Embajadores, en el conflicto de Corfú¹⁸. Lo que más llama la atención es

¹² Jean-Michel GUIEU: «The Debate about a European Institutional Order among International Legal Scholars in the 1920s and its Legacy», *Contemporary European History*, 21(3) (2012), pp. 319-337, esp. p. 321.

¹³ Nikolaos POLITIS: *Les nouvelles tendances du Droit international*, París, Librairie Hachette, 1927, pp. 209-210.

¹⁴ Sobre esta cuestión, Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad...*, pp. 248-258.

¹⁵ Nikolaos POLITIS: *Les nouvelles...*, p. 210.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 193-194.

¹⁷ SOCIETÀ DELLE NAZIONI: *Dieci anni...*, p. 178.

¹⁸ José Gustavo GUERRERO: *L'ordre international. Hier, aujourd'hui, demain*, Neuchatel, Éditions de la Baconnière, 1945, p. 75.

cómo en el propio borrador se ponía de manifiesto que los promotores de la idea eran muy conscientes de las limitaciones de su empresa, hasta el punto de que Marks von Würtemberg afirmaba que era necesario «subrayar la imposibilidad, contrariamente a la idea de algunos teóricos, de elaborar un código de derecho internacional salvo en un futuro bastante lejano»¹⁹. De ahí la propuesta de que el desarrollo fuera «progresivo», y se ocupara fundamentalmente de asuntos sobre los cuales los «grandes principios del derecho de gentes» estuvieran ya aceptados.

El 22 de septiembre de 1924 la Asamblea aprobó una resolución requiriendo al Consejo la conformación de un comité de expertos que «no solamente posean individualmente las cualidades necesarias, sino también sean un cuerpo representativo de las principales formas de civilización y los principales sistemas jurídicos del mundo»²⁰. Tres cometidos fueron encargados a este comité. En primer lugar, debía preparar un listado provisional de materias cuya regulación se estimase más deseable y realizable. En segundo lugar, debía examinar las opiniones emitidas por los gobiernos de los estados a quienes el Secretariado de la Sociedad enviase el listado. Por último, emitiría un informe al Consejo en el que se diera cuenta de las materias suficientemente «maduras» (*ripe*) como para abordar su codificación, así como del procedimiento que debería seguirse a la hora de preparar una posible conferencia a tal efecto²¹.

¿Giro universalista? El aumento de las expectativas depositadas en el proyecto codificador

El Consejo conformó un grupo de diecisiete juristas y diplomáticos, de diferentes países, algunos de ellos no pertenecientes a la SdN, como Alemania o Estados Unidos. El plan inicial de Joost van Hamel, el director de la sección jurídica del Secretariado, era conformar un comité muy pequeño, de hasta cinco juristas eminentes

¹⁹ SOCIETÀ DELLE NAZIONI: *Dieci anni...*, p. 179.

²⁰ LEAGUE OF NATIONS: «Resolution adopted by the Assembly of the League of Nations at its Meeting Held on Monday, September 22nd, 1924», *American Journal of International Law*, 22 (1928), p. v.

²¹ *Ibid.*

cuyo prestigio fuera reconocido internacionalmente. Sin embargo, Drummond presionó para que se conformara un comité mucho mayor, para tratar de satisfacer al mayor número de estados, insistiendo especialmente en algo que es muy representativo a nuestros efectos: en la medida en que era consciente del reconocimiento cada vez mayor de las diferencias entre las distintas «tradiciones jurídicas» del mundo, consideraba imprescindible la inclusión de juristas procedentes del mundo musulmán²².

Esta vocación integradora a la hora de seleccionar el comité se tradujo también en la participación de representantes de países no europeos, como el jurista salvadoreño José Gustavo Guerrero, que a pesar de (o precisamente por) su posición «semi-periférica»²³ defendía una concepción universalista del derecho internacional basada en una división cronológica. A juicio de Guerrero, los inicios de la ciencia del derecho internacional se habían caracterizado por el surgimiento de iniciativas individuales, diseminadas por el mundo, que defendían la codificación del derecho internacional como consecuencia del éxito de las codificaciones internas de los estados. No obstante, semejantes tentativas habían terminado fracasando al generar una atmósfera de desconfianza, derivada de la dificultad de estos intentos para precisar el derecho que debía codificarse²⁴. Posteriormente había surgido un segundo estadio en el desarrollo del iusinternacionalismo: la actividad continental, radicada fundamentalmente en América. A juicio de Guerrero, que se desmarcaba así de los proyectos codificadores promovidos por James Brown Scott y sus socios latinoamericanos²⁵, promover un derecho internacional fragmentario entrañaba una idea errónea y perjudicial, y es que «en América, como en todos los lados, el derecho internacional es uno y es indivisible»²⁶. Finalmente, para el jurista salvadoreño, que llegaría a ser presidente de la Asamblea y de la Corte Permanente de Justicia Internacional, la SdN daba paso al tercer periodo, el periodo de la

²² Shabtai ROSENNE: «Introduction...», p. xxxiii.

²³ Arnulf BECKER LORCA: *Mestizo International Law: A Global Intellectual History 1842-1933*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 317 y ss.

²⁴ José Gustavo GUERRERO: *La codification du droit international. La Première Conférence*, París, A. Pedone, 1930, p. 11.

²⁵ Héctor DOMÍNGUEZ BENITO: «Cimientos inestables...», pp. 136-139.

²⁶ José Gustavo GUERRERO: *La codification...*, p. 12.

actividad universal. Tomando el proyecto codificador bajo sus auspicios, la organización internacional «abrirá nuevos caminos e imprimirá su verdadero carácter»²⁷.

La visión optimista de Guerrero sobre las posibilidades de la SdN en relación con la codificación encontró cierto paralelo en Estados Unidos. John B. Whitton, internacionalista de la Universidad de Princeton, analizó en 1929 los resultados de la Conferencia Panamericana celebrada en La Habana un año antes recurriendo a una división tripartita que, si bien hacía referencia a los tres posibles modelos de política exterior ante los que se encontraba Estados Unidos, se planteaba en similares términos al acercamiento cronológico planteado por Guerrero. A juicio de Whitton, Estados Unidos se encontraba ante tres posibilidades: el aislacionismo, el panamericanismo o el internacionalismo. Si bien estos dos últimos no eran necesariamente excluyentes entre sí, llama la atención la clara lectura que Whitton realizaba de las tendencias de las Conferencias Panamericanas y la SdN. Mientras que el panamericanismo se caracterizaba, desde su punto de vista, por la falta de unidad, la debilidad institucional y un sentimiento de «decepción» por parte de algunos estados latinoamericanos debido a la falta de soluciones al problema de la política de intervención estadounidense; por su parte, la SdN disponía de «competencias políticas [...] una Corte de Justicia [...] un órgano de conciliación». Ante semejante panorama, el panamericanismo se encontraba «muy lejos de constituir una verdadera sociedad de estados. No se puede comparar con la Sociedad de Naciones»²⁸.

Aportes como los de Guerrero o Whitton muestran que el arranque de los trabajos del comité de expertos, sumado especialmente a los problemas surgidos en La Habana en 1928, habían generado en determinados círculos ciertas expectativas respecto del posible éxito del proyecto codificador dentro de un nuevo marco universalista o verdaderamente internacional, frente a la visión inicial de corte más escéptico o los argumentos que reforzaban la necesidad de la adaptación de la SdN a las lógicas regionales o continentales. Pero esta visión del fenómeno está incompleta si no se

²⁷ *Ibid.*, pp. 15-16.

²⁸ John B. WHITTON: «La sixième conférence Panaméricaine», *Revue Générale de Droit International Public*, 36 (1929), pp. 5-39.

aborda la ardua tarea desempeñada por el comité, especialmente entre 1925 y 1927.

La principal iniciativa de codificación promovida por la Sociedad de Naciones: la Conferencia de La Haya de 1930

Constituido el comité, se reunió anualmente en Ginebra con el objetivo de dar cuenta al Consejo de las materias consideradas como suficientemente maduras. Tras el informe del Consejo en septiembre de 1927, la Asamblea adoptó una resolución promoviendo la «Primera Conferencia de Codificación», prevista inicialmente para 1929. Tanto las actividades preparatorias del comité como el propio desarrollo de la Conferencia, que terminó posponiéndose un año, nos ofrecen claves fundamentales a la hora de entender el devenir del proyecto, lo que aconseja dar cuenta por separado de los principales hitos de cada una de estas dos partes diferenciadas.

Los trabajos preparatorios del Comité de Expertos (1925-1928)

El Comité de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional se reunió por vez primera en Ginebra, entre el 1 y el 8 de abril de 1925. En líneas muy generales, en las primeras discusiones se incidía en la necesidad de evitar manejar una idea de codificación omnicomprensiva y ajena a las costumbres ya establecidas, con el objetivo de no forzar el acuerdo de normas que no pudieran despertar suficiente consenso. Voces más minoritarias, no obstante, se inclinaban por hacer un esfuerzo más creativo y promover una codificación en un sentido más amplio. En la raíz de este punto de fricción se encontraba el debate sobre si la tarea encomendada era una codificación al estilo «anglosajón» —entendido como recopilación de normas ya existentes— o algo más.

En este punto, surgieron debates sobre la posible analogía con la codificación doméstica, que en todo caso tampoco llevaron a demasiadas conclusiones. Aunque el Presidente del comité, el sueco Hjalmar Hammarskjöld, recordó los modestos objetivos con los que su país había presentado su proyecto de resolución (la tarea codificadora no buscaba tanto redactar un código *per se*, sino tratar de asegurar acuerdos entre estados, en especial en los asuntos

más o menos aceptados por los principios del derecho internacional), ante las primeras alusiones al tipo de codificación que se estaba abordando señaló que «el deber [...] del comité no era meramente codificar en el sentido estricto o anglosajón del término [...]. Habría, sin embargo, un amplio terreno en el que el comité podía trabajar. Podía hacer propuestas con la vista puesta en codificar, enmendar y completar el derecho internacional, y debía concentrar sus esfuerzos, sobre todo, en completar y enmendar»²⁹.

Dos aspectos de estos primeros compases son muy llamativos. En primer lugar, la insistencia desde el principio mismo de los trabajos preliminares por parte de algunos juristas, especialmente el estadounidense Wickersham, por hacer partícipes de la tarea cuanto antes a otras instituciones vinculadas con el estudio del derecho internacional. Así, el primer día de reuniones se decidió requerir la cooperación de la American Society of International Law, el Comité Maritime International y la Société de Législation Comparée³⁰. También cabe reseñar la insistencia del propio Guerrero desde los primeros compases en una cuestión que volvería a resonar con fuerza en La Haya cinco años después: su defensa de la necesidad de «aprobación unánime» por parte de los estados a la hora de considerar las normas como «codificación del derecho internacional»³¹. A tal efecto, estimaba necesario que se dejaran a un lado las consideraciones de carácter político, y es que la búsqueda de una separación entre las dimensiones jurídica y política fue también una constante en esta primera toma de contacto. Varios de los miembros del comité incidieron en que todos formaban parte de este en calidad de juristas, y no de delegados de sus estados: sería a los gobiernos, y en su caso a los parlamentos, a quienes correspondería hacer una valoración política de los resultados que pudieran obtenerse del trabajo del comité. Esta lógica favoreció el rechazo prácticamente unánime por parte de los miembros a ocuparse de cuestiones controvertidas tales como el derecho de guerra.

²⁹ LEAGUE OF NATIONS: *Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law. Minutes of the First Session*, Ginebra, League of Nations, 1925, p. 11.

³⁰ *Ibid.*, p. 12.

³¹ *Ibid.*, p. 8.

El primer cometido que la Quinta Asamblea había encargado al Comité era preparar un listado provisional de materias cuya regulación se estimase deseable y realizable. A propuesta del francés Henri Fromageot³², se decidió articular un primer listado provisional encargando a un subcomité compuesto por tres miembros la recepción y unificación de las cuestiones propuestas por cada uno de los juristas presentes. Los miembros designados para encargarse de la tarea, siguiendo con la vocación integradora inicial, fueron uno de cada continente: Wickersham, Charles de Visscher y Wang Chung Hui³³.

Finalmente, se acordaron once materias a efectos de iniciar el periodo de consultas a los gobiernos sobre cada una de las cuestiones. Estas fueron: nacionalidad, aguas territoriales, privilegios e inmunidades diplomáticos y consulares, inmunidad de las naves gubernamentales, extradición, responsabilidad de los estados por delitos cometidos contra extranjeros, conclusión de tratados, supresión de la piratería, prescripción, explotación de los productos del mar y delitos cometidos fuera del territorio de un estado³⁴. En el debate para filtrar estas materias cayeron aspectos como la forma del reconocimiento a los gobiernos, propuesta por el argentino José León Suárez y considerada por buena parte de los miembros del comité como excesivamente política, cuando no directamente incapaz de ser regulada por medios jurídicos³⁵. Tampoco la adquisición o pérdida de derechos por prescripción, que había sido propuesta por el italiano Giulio Diena, generó el suficiente consenso, si bien se nombró un subcomité destinado a explorar la dimensión internacional del concepto. Aunque el propio Diena argumentó que la prescripción aplicada al territorio existía en derecho internacional, mencionando el caso del arbitraje entre España y Alemania a propósito de las Islas Carolinas, y el propio Hammarskjöld aludió a la usucapión como principio empleado en las disputas sobre las fronteras marítimas entre Suecia y Noruega, Wickersham rechazó de pleno la posible vinculación del principio con el derecho internacional, mientras que el alemán Walther

³² LEAGUE OF NATIONS: *Committee of Experts... First Session...*, p. 18.

³³ *Ibid.*, p. 23.

³⁴ *Ibid.*, pp. 27-45.

³⁵ *Ibid.*, pp. 38-39.

Schücking consideró el reconocimiento de esta figura como un paso atrás, que retrotraía a ideas más propias de las anteriores a la Revolución francesa³⁶.

Subcomités de un máximo de tres personas fueron nombrados para encargarse de informes respecto de cada una de las once cuestiones acordadas, con el objetivo de presentarlas en la siguiente sesión.

Entre el 12 y el 29 de enero de 1926 se celebró la segunda sesión del Comité, en la que los juristas se encargaron de discutir y reelaborar los informes recabados con el objetivo de emitir «recomendaciones» a los gobiernos, que terminaron tomando la forma de cuestionarios. La tarea no consistía tanto en escoger entre las distintas soluciones a los problemas que se pudiesen plantear, sino en «decidir cuáles eran los problemas que debían dirigirse a los gobiernos»³⁷.

A pesar de que se trataba de un problema de gran importancia práctica, y del hecho de que se estaban produciendo tratados bilaterales en esa línea, la mayor parte de aspectos relativos a la extradición fueron descartados por el comité: no hubo consenso sobre el tipo de infracciones que podían motivarla, o tampoco sobre el procedimiento que debería establecerse. Como indicó James L. Brierly, el jurista británico, las normas procesales en relación con la extradición suponían un asunto delicado, habida cuenta de las diferencias entre Estados Unidos y Reino Unido, por un lado, y los estados continentales, por otro. «Las divergencias», señalaba el *Chichele Professor* de Oxford, «son más profundas que si fueran meras cuestiones de procedimiento»³⁸. Según el informe elaborado por la subcomisión competente, las potencias requerirían, en caso de solicitud de extradición, pruebas que justificasen la acusación de la persona interesada en el país requerido. A juicio de Brierly, sería «inútil esperar una regulación uniforme en este punto. Todo lo que podría ser especificado por una convención general es que cada Estado requerido es libre de exigir las pruebas que considere necesarias»³⁹.

³⁶ *Ibid.*, pp. 37-38.

³⁷ Shabtai ROSENNE: «Introduction...», p. lxi.

³⁸ SOCIÉTÉ DES NATIONS: *Comité d'Experts pour la Codification progressive du Droit international. Procès-Verbaux de la Deuxième Session*, Ginebra, League of Nations, 1926, p. 110.

³⁹ *Ibid.*

La inconmensurabilidad entre los mundos anglosajón y continental también salió a relucir en relación con una cuestión muy paralela a la de la extradición: la relativa a los daños penales cometidos fuera del territorio de los estados. Brierly, ponente del informe, abría su exposición señalando que se encontraban, principalmente, ante «un conflicto entre la jurisdicción territorial, por ejemplo, de Gran Bretaña, y la jurisdicción, por ejemplo, de Italia»⁴⁰. Wickersham fue más explícito, al preguntar a sus colegas si estos eran capaces de apreciar «la fuerza de la tradición y la situación constitucional de los países de habla inglesa». Insistía el jurista estadounidense en el hecho de que, en Estados Unidos, un delito existe solamente si la ley del territorio ha sido infringida. Y, en ese caso, el delito debe ser juzgado «de acuerdo con la ley del lugar donde se cometió»⁴¹. Traducido a la cuestión de la extradición: Estados Unidos nunca extraditaría a nadie por un delito cometido fuera de la jurisdicción del país solicitante. Si acaso, concluía Wickersham, podría haber acuerdos sobre este tema entre los países cuya ley se basa en la jurisdicción territorial, y acuerdos entre países pertenecientes al otro paradigma.

Por su parte, la cuestión del estatuto jurídico de las embarcaciones se vio frenada por el hecho de que el Gobierno de Bélgica, al considerar que la cuestión ya se encontraba suficientemente madura, había solicitado permiso a la propia Quinta Asamblea de la SdN para promover una Conferencia sobre esta cuestión⁴².

Las tres materias mencionadas, junto con la potencial aplicación de la prescripción al derecho internacional, no pasaron la criba establecida para determinar los asuntos que conformarían los cuestionarios que se enviarían a los gobiernos antes de la siguiente sesión del Comité. No obstante, incluso los problemas que parecían más claramente necesitados de una solución práctica, como los conflictos de leyes en relación con la nacionalidad, dejaban entrever un difícil desarrollo en el seno del comité. Por ejemplo, a su vuelta a Estados Unidos después de la reunión, Wickersham reconoció abiertamente ante sus compañeros de la American Society of International Law «la dificultad, cuando no la imposibilidad, de recon-

⁴⁰ *Ibid.*, p. 118.

⁴¹ *Ibid.*, p. 119.

⁴² *Ibid.*, pp. 149-151.

ciliar las leyes de un país en el que se reconoce el *ius soli* con aquellos en los que prevalece el *ius sanguinis*»⁴³.

Así las cosas, las materias dispuestas para ser objeto de redacción de un cuestionario que fuera enviado a los gobiernos fueron los conflictos de leyes sobre la nacionalidad, el derecho del mar territorial, los privilegios e inmunidades diplomáticos, la responsabilidad de los estados sobre los daños causados en su territorio sobre las personas o los bienes extranjeros, las normas procedimentales de las conferencias internacionales, la piratería y la explotación de los recursos marítimos.

Entre el 22 de marzo y el 2 de abril de 1927, el Comité celebró su tercera sesión en Ginebra. El objetivo de este tercer encuentro era estudiar las respuestas a los cuestionarios recibidos por parte de los gobiernos, con la mente puesta en preparar un informe para enviar al Consejo. Cerca de treinta gobiernos habían respondido a los documentos remitidos por el Comité, una cifra considerada como numerosa. No obstante, el material con el que se encontraron los juristas fue un tanto decepcionante: muy heterogéneo, según un Hammarskjöld que a pesar de ello se mostraba optimista; «extremadamente timorato» por parte de los departamentos gubernamentales que se habían encargado del asunto, a juicio del vicepresidente Diena⁴⁴. Hubo quien sugirió que la redacción de los cuestionarios dificultaba las respuestas⁴⁵. Además, las actas de las reuniones anteriores habían circulado en la Asamblea en 1926, despertando críticas contra el mecanismo de enviar a los gobiernos cuestionarios que emanaban no del Comité como un todo, sino de diferentes subcomités compuestos solamente por varios miembros de este⁴⁶.

Con todo, habida cuenta de las respuestas recibidas, y con independencia de que se pusieron nuevos temas encima de la mesa que dieron lugar a su vez a nuevos cuestionarios que serían revisados en

⁴³ George W. WICKERSHAM: «The Progress of Codification under the Auspices of the League of Nations», *Proceedings of the Americal Society of International Law*, 20 (1926), pp. 121-135, esp. p. 126.

⁴⁴ LEAGUE OF NATIONS: *Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law. Minutes of the Third Session*, Ginebra, League of Nations, 1927, pp. 201-203.

⁴⁵ Manley O. HUDSON: «The Progressive Codification of International Law», *American Journal of International Law*, 20(4) (1926), pp. 655-669, esp. p. 668.

⁴⁶ LEAGUE OF NATIONS: *Committee... Third Session...*, p. 204.

1928 (a propósito de asuntos como la falsificación de moneda o el conflicto de leyes en relación con el domicilio), el Comité informó positivamente al Consejo respecto de la «madurez» de las siete materias. El mismo 2 de abril de 1927, Hammarskjöld remitió al Consejo de la Liga una escueta nota, acompañada de todos los informes de los cuestionarios, señalando que el examen de estos había «confirmado la visión del Comité de que, hablando en términos generales, los mencionados asuntos, dentro de los límites indicados en cada uno de los cuestionarios, están ahora, por decirlo con las palabras de los términos de referencia, suficientemente “maduros”»⁴⁷.

El Consejo debía, a su vez, someter la cuestión a la Asamblea. A tal efecto encargó un informe al diplomático polaco August Zaleski a partir de los documentos remitidos por el Comité. Fue el propio Zaleski quien recomendó la celebración de una única conferencia, evitando al mismo tiempo la «posible sobrecarga» que podría suponer un evento que se ocupase de la codificación de siete temas distintos. A tal efecto, prescindiendo de lo que a juicio de Zaleski parecían más accesorios —o, por decirlo con sus propias palabras, «menos urgentes»—, sugirió poner en marcha una conferencia que se ocupase de las cuestiones de nacionalidad, aguas territoriales y responsabilidad de los estados, a ser posible en 1929⁴⁸, dado que una prolongación excesiva del periodo preparatorio podría suponer un desencanto para la opinión pública.

La Asamblea resolvió en los mismos términos que el informe Zaleski, y en su sesión de 27 de septiembre de 1927 emplazó al Comité a completar todo el trabajo ya comenzado en su próxima sesión. Así, el encuentro de junio de 1928, el más testimonial de todos, apenas sirvió para estudiar una propuesta de la delegación paraguaya en la Asamblea, un tanto desubicada, y para revisar los últimos cuestionarios enviados, de los que, lógicamente, no se dispondría para ningún fin en la medida en que la Conferencia ya estaba cerrada. El mandato de la Asamblea fue la crónica de una muerte anunciada, puesto

⁴⁷ LEAGUE OF NATIONS: «Report to the Council of the League of Nations on the Questions which Appear Ripe for International Regulation», *American Journal of International Law*, 22(1) (1928), pp. 4-38, esp. pp. 4-5.

⁴⁸ Jesse S. REEVES: «Progress of the Work of the League of Nations Codification Committee», *American Journal of International Law*, 21(4) (1927), pp. 659-667, esp. pp. 662-663.

que ya en la sesión anterior el propio Hammarskjöld había insistido en la urgencia de obtener resultados, teniendo en cuenta las reseñables limitaciones financieras a las que tenía que hacer frente el Comité, que entre otras cosas no se podía reunir más de una vez al año y no tenía capacidad siquiera de publicar y distribuir sus actas⁴⁹.

Entre 1928 y 1929 el trabajo en pro de la codificación se bifurcó. Por un lado, se creó un Comité preparatorio compuesto por cinco miembros, que se reunieron hasta en tres ocasiones con el objetivo de dar forma definitiva a las bases de discusión que se utilizarían en la Conferencia. Por otro lado, el cometido de seguir recopilando las materias potencialmente sujetas a codificación en el marco del derecho internacional e informando al respecto, esta vez con el objetivo de generar algún tipo de publicación, se encargó al denominado «Comité de los tres juristas», nombrado por la Asamblea en diciembre de 1928, del que formaron parte Diena, Guerrero y Schücking y que solo se reunió en 1929⁵⁰.

La Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional de La Haya (13 de marzo al 12 de abril de 1930)

Eric Drummond sintetizó así las razones de carácter simbólico y financiero para escoger La Haya como escenario en su discurso inaugural:

«Será admitido por todos que era adecuado escoger como sede de la Conferencia a los Países Bajos, el hogar de Grocio y de tantos otros reconocidos en el estudio y la práctica del derecho internacional. No revelo ningún secreto cuando digo que, en general, el Consejo de la Sociedad de Naciones es muy reacio, por razones financieras y de otro tipo, a convocar Conferencias de este tamaño en otro lugar que no sea Ginebra. Sin embargo, en este caso, la conveniencia de celebrar la Conferencia en La Haya era tan evidente que las dificultades administrativas fueron superadas, en gran medida gracias, debo añadir, a la generosa asistencia del Gobierno de los Países Bajos»⁵¹.

⁴⁹ LEAGUE OF NATIONS: *Committee... Third Session...*, p. 202.

⁵⁰ LEAGUE OF NATIONS: *Report by the Committee of Three Jurists appointed by the Council on December 14th, 1928*, Ginebra, League of Nations, 1929.

⁵¹ LEAGUE OF NATIONS: *Acts of the Conference for the Codification of International Law*, vol. I, *Plenary Meetings*, Ginebra, League of Nations, 1930, p. 16.

En la Conferencia tomaron parte plenipotenciarios de los países pertenecientes a la SdN, así como los representantes de Estados Unidos, Brasil, Egipto, Irlanda, México, Mónaco, Turquía y la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (en este último caso, tan solo en calidad de observadores)⁵². Desde casi el principio, como ya se había dejado entrever en algunos momentos en el Comité, se hizo patente la combinación entre la escasa delimitación de las normas procedimentales (el mandato de la Asamblea de 1927 se limitaba a invitar a la adopción de normas «por mayoría») y la falta de certidumbre acerca de lo que se entendía por «codificación del derecho internacional» (el mandato de la Asamblea de 1927 requería un «espíritu de codificación» que no se confinase necesariamente al mero registro de las normas existentes —que era lo que defendían muchos juristas, especialmente en el ámbito anglosajón—, sino que también aspirase a adaptar las normas a las «condiciones contemporáneas de la vida internacional»)⁵³. En otras palabras, los delegados se encontraron con problemas muy similares a los que había experimentado el propio Comité a lo largo de todo el trabajo previo.

La cuestión de las mayorías despertó serios problemas, que solo pudieron despejarse nombrando un subcomité encargado de revisar las normas procedimentales. La propuesta del Comité preparatorio se orientaba a la búsqueda de la unanimidad, mientras que en la Conferencia se revisó el borrador para distinguir entre convenciones y protocolos, por un lado, que requerirían de una mayoría de dos tercios, y resoluciones y compromisos (*voeux*), que podrían ser adoptados por mayoría simple⁵⁴. Esto se debió al empeño de algunos delegados, que instaban a evitar las posibles minorías de bloqueo concertadas que pudieran frenar el trabajo de cada uno de los tres comités. No solamente Guerrero se mostró en contra defendiendo la necesidad de orientar la conferencia hacia acuerdos por unanimidad. Otros delegados, como el uruguayo Enrique Eduardo Buero, apoyaron las opiniones del jurista salvadoreño subrayando

⁵² SOCIETÀ DELLE NAZIONI: *Dieci anni...*, p. 182.

⁵³ Shabtai ROSENNE: «The Hague Codification Conference of 1930», en Shabtai ROSENNE (ed.): *League of Nations Conference for the Codification of International Law (1930)*, vol. I, Nueva York, Oceana Publications, 1975, p. xxii.

⁵⁴ LEAGUE OF NATIONS: *Acts of the Conference...*, vol. I, pp. 764-769.

la importancia del objeto de la Conferencia: algo tan importante, y por lo tanto necesitado de garantías, como la codificación del derecho internacional⁵⁵. Esto llevaba de nuevo a la cuestión de qué se entendía por codificación, generándose así un debate circular que difícilmente podría solucionarse: así, por ejemplo, el belga Henri Rolin tachó de «falacia» la idea de que la codificación del derecho internacional, por el mero hecho de serlo, atañía a todos los estados y no solo a los signatarios de un determinado acuerdo⁵⁶.

El primer Comité de la Conferencia, el dedicado al conflicto de leyes en relación con la nacionalidad, se reunió por primera vez el 17 de marzo. Los problemas que más impacto habían tenido durante el periodo preparatorio eran la inseguridad jurídica que generaban fenómenos como la doble nacionalidad o la apatridia y, especialmente, los problemas aparejados a la adquisición o pérdida de nacionalidad por razón de matrimonio. En este último punto aparece con fuerza uno de los rasgos característicos de la SdN: el protagonismo de organizaciones no gubernamentales interesadas en las distintas materias⁵⁷.

La costumbre según la cual las mujeres adquirirían la nacionalidad de sus maridos al contraer matrimonio con extranjeros y, por consiguiente, perdían la propia, resultaba controvertida porque mostraba nítidamente la ruptura entre las naciones que se veían a sí mismas como «modernas» y las que se consideraban «tradicionales»: la cuestión enfrentaba a la libertad de las mujeres con la seguridad jurídica de las familias. Representantes de organizaciones como el International Council of Women o la International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship recibieron audiencia por parte del *bureau* de la Conferencia, con el propio presidente Heemskerck a la cabeza, y un memorando emitido por las dos organizaciones fue circulado a los miembros del Comité de nacionalidad⁵⁸. La propuesta de las bases de discusión se limi-

⁵⁵ Héctor DOMÍNGUEZ BENITO: «Cimientos inestables...», pp. 139-142.

⁵⁶ LEAGUE OF NATIONS: *Acts of the Conference...*, vol. I, pp. 33-34.

⁵⁷ Anne PETERS y Simone PETER: «International Organizations: Between Technocracy and Democracy», en Bardo FASSBENDER y Anne PETERS (eds.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 170-197, esp. pp. 189-190.

⁵⁸ Sobre la tensión entre las concepciones del derecho «individualista» y «familiarista» y la participación de las organizaciones de mujeres en La Haya, Linda

taba a prever que solo se podría privar de su nacionalidad originaria a las mujeres que ya hubieran adquirido la nacionalidad de su marido. Con el objetivo de evitar casos de apatridia, y ante la falta de acuerdo entre las dos perspectivas, el Comité consideró la propuesta una buena solución de compromiso. Esto trajo consigo fuertes críticas en los años siguientes por parte de organizaciones de mujeres vinculadas a la propia SdN, que entendieron que la orientación de la codificación se cimentaba sobre «la teoría de la sujeción de la mujer [...] negándole su estatus de adulta»⁵⁹.

A pesar de que parte del discurso de los representantes de países americanos radicaba en ubicarse en el plano de la modernidad del Nuevo Mundo, frente a una vieja Europa anclada en la tradición, países como Reino Unido y Francia mostraban simpatía hacia la crítica «individualista», mientras que delegados como los de Colombia o Nicaragua se unían a los de Italia o Polonia en su oposición frontal a reformar el principio de sujeción de la mujer a la nacionalidad de su cónyuge⁶⁰.

También fue particularmente polémico el debate sobre la pérdida de nacionalidad que resultaba de la adquisición voluntaria de otra nacionalidad. Los países de emigración en aquel momento, la mayor parte de ellos europeos, se mostraron por lo general reacios a que sus nacionales perdieran tal condición al naturalizarse en otro país sin necesidad de autorización, porque de esa forma podrían evitar ciertas obligaciones. Los países de inmigración planteaban, por su parte, que el sistema de autorización era algo del pasado, que no tenía en cuenta «las condiciones de la vida moderna»⁶¹. De nuevo, la solución intermedia encontrada ante posiciones tan enconadas no contentó a nadie: se emitió una recomendación requiriendo a los estados a que aplicaran el principio mediante el cual la naturalización

GUERRY: «La nationalité des femmes mariées sur la scène internationale (1918-1935)», *Clio. Femmes, Genre, Histoire*, 43(1) (2016), pp. 73-93, y Katarina LEPPÄNEN: «The Conflicting Interests of Women's Organizations and the League of Nations on the Question of Married Women's Nationality in the 1930s», *Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 17(4) (2009), pp. 240-255.

⁵⁹ Regula LUDI: «Setting New Standards: International Feminism and the League of Nations' Inquiry into the Status of Women», *Journal of Women's History*, 31(1) (2019), pp. 12-36, esp. pp. 17-18.

⁶⁰ Héctor DOMÍNGUEZ BENITO, «Cimientos inestables...», pp. 142-145.

⁶¹ LEAGUE OF NATIONS: *Acts of the Conference...*, vol. I, p. 308.

de un extranjero conllevarse la pérdida de su nacionalidad previa, si bien se emplazaba a los estados que concediesen la nacionalidad a cerciorarse de que la persona en cuestión cumpliera los requisitos para la pérdida de nacionalidad en su propio país de origen⁶².

El Segundo Comité, encargado de abordar la cuestión de las aguas territoriales desde el 17 de marzo, arrancó estableciendo un cambio terminológico que permanecería en el derecho internacional: la materia dejaría de llamarse «aguas territoriales» para pasar a denominarse «mar territorial», a fin de evitar posibles confusiones con las aguas interiores. Al margen de esta contribución de carácter prácticamente conceptual, el Comité se encalló especialmente en un asunto muy delicado: la anchura del mar territorial. El propio Comité se había dividido en dos subcomités para repartirse los artículos de las bases de discusión, pero la falta de acuerdo en el primer subcomité a la hora de determinar la anchura comprometió mucho el trabajo del segundo grupo, formado para establecer principios aplicables a materias como la delimitación de la línea de base, o el propio mar territorial de bahías, islas o estrechos⁶³.

Mientras que las bases de discusión preveían una anchura de mar territorial de tres millas, de acuerdo con la mayor parte de las respuestas al cuestionario, en el Comité hubo un gran disenso entre los países que aceptaban una anchura de tres millas y los que se inclinaron por una anchura de seis millas, como España. Portugal, que en la respuesta a su cuestionario en 1927 no contemplaba «menos de dieciocho millas»⁶⁴, abogó en La Haya por una anchura de doce millas, aceptando no obstante ceder en seis si llegaba el momento⁶⁵. Tullio Treves ha señalado recientemente que este problema ya se había puesto de manifiesto en sendos borradores sobre la cuestión publicados por el grupo de investigación de Harvard y por el Institut de Droit International en 1929 y 1928 respectivamente: coincidían en que había cierto consenso en el límite de tres

⁶² *Ibid.*

⁶³ LEAGUE OF NATIONS: *Acts of the Conference...*, vol. IV, pp. 209-212.

⁶⁴ LEAGUE OF NATIONS: *Bases of Discussion for the Conference Drawn Up by the Preparatory Committee*, vol. II, *Territorial Waters*, Ginebra, League of Nations, 1929, pp. 31-32.

⁶⁵ LEAGUE OF NATIONS: *Acts of the Conference...*, vol. I, pp. 134-136.

millas náuticas, pero se reconocía el hecho de que había una serie de estados que se opondrían frontalmente a ello⁶⁶.

Con todo, al Comité de aguas territoriales se le ha reconocido más que a los otros dos un carácter verdaderamente seminal. Se ha señalado, por ejemplo, que el trabajo desarrollado para la preparación de la Conferencia a propósito de este tema, en particular en relación con la disposición de las cuestiones y la indicación de las posibles soluciones a las mismas, forma «parte integral del derecho del mar en nuestros días»⁶⁷.

El Comité que menos honor hizo a las expectativas fue sin duda alguna el relativo a la responsabilidad de los estados, incapaz de emitir resultado alguno, siquiera en forma de recomendación o compromiso, más allá de un breve informe de Charles de Visscher en el que daba cuenta de la incapacidad del propio Comité para llegar a conclusiones tangibles en el tiempo asignado para el trabajo⁶⁸.

Uno de los delegados estadounidenses era el profesor de Yale Edwin Borchard, una autoridad en materia de responsabilidad de los estados. A su vuelta a Estados Unidos, Borchard ofreció una crónica del evento a sus colegas de la American Society of International Law. Pese al fracaso de la Conferencia, Borchard mostró su satisfacción al pleno de la Asociación. A partir de ese momento, celebraba, se oírían «menos debates de sobremesa (*postprandial discussion*) sobre la codificación como objetivo del derecho internacional» como los producidos antes de la Conferencia⁶⁹. Las diferencias culturales entre el mundo de los juristas anglosajones y los continentales a buen seguro influían en su lectura de lo que había sucedido en el Comité, tan descriptiva que merece ser citada *in extenso*:

«sobre la cuestión de la responsabilidad de los estados contamos con una vasta jurisprudencia. Muchos creían deseable codificar y cristalizar una materia cuyo desarrollo debería dejarse a los tribunales. Des-

⁶⁶ Tullio TREVES: «Historical Development of the Law of the Sea», en Donald R. ROTHWELL *et al.* (eds.): *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 8.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁶⁸ LEAGUE OF NATIONS: *Acts of the Conference...*, vol. IV, pp. 237-238.

⁶⁹ *Proceedings of the American Society of International Law*, 24 (1930), p. 222.

pués de todo, esta es la forma mediante la que se ha desarrollado el *common law*, esta es la forma mediante la que se ha desarrollado la jurisprudencia del Consejo de Estado francés acerca de la responsabilidad del Estado, y muchos otros sistemas también han evolucionado a través de resoluciones judiciales. La demanda de codificación, por lo tanto, se inspira en gran medida por la visión y la experiencia continental de que la codificación es una institución deseable en el desarrollo del derecho. No se ajusta necesariamente a la política americana o inglesa. El resultado fue que cuando abordamos la responsabilidad de los estados, se presentaron ciertas propuestas amplias y rígidas. Era sorprendente darse cuenta del grado en el que el debate se llenó de teoría [...]. Habíamos alcanzado, en el momento del punto muerto, diez artículos que habían sido aprobados o unánimemente o por mayorías. Eran muy generales en su naturaleza. El primer artículo previsto era que la responsabilidad internacional de los estados emerge del quebrantamiento de las obligaciones internacionales. Esta era una propuesta francesa, basada en el Código Civil francés (artículos 1382-1384), pensado para incorporar al derecho internacional la doctrina de la culpa. Pero a mí me parece que esto no es cierto, porque cuando eres responsable de los actos de un funcionario o empleado, no eres responsable por tu culpa, sino que asumes los riesgos de sus fallos o su negligencia. Sin embargo, muchos pensaban que habían adoptado la doctrina de la culpa. Esta discusión teórica, que realmente no lleva a ningún lado, ocupó una buena parte de la primera sesión»⁷⁰.

Esta intervención reflejaba, bastante mejor que el informe de De Visscher, el principal problema del Comité, que al mismo tiempo era uno de los principales problemas prácticos a los que se enfrentaban los juristas y diplomáticos reunidos en La Haya: la dificultad para articular acuerdos que trascendiesen las diferencias existentes entre las dos grandes culturas jurídicas, incluso a propósito de las cuestiones más técnicas. ¿Cómo podía articularse un acuerdo sobre el derecho internacional público, si en lugares como Inglaterra aún continuaban prácticamente discutiendo si el derecho público existía? ¿Cómo podían establecerse normas internacionales acerca de la responsabilidad de los estados, si en lugares como Inglaterra aún se justificaba la inexistencia del derecho administrativo precisamente por el hecho de que los oficiales gubernamentales respondían indi-

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 224-225.

vidualmente de sus actos, aunque se hubieran cometido de buena fe y siguiendo órdenes de sus superiores?⁷¹

Del paradigma de la codificación al paradigma del «desarrollo progresivo»

La idea de «desarrollo progresivo», en fin, ya colocada delante de la de codificación, desplazó a esta última⁷². Hay quien dice que la distinción trazada por parte de los órganos de las Naciones Unidas es academicista e inservible, dado que «en el plano internacional, la codificación permaneció como una mera aspiración doctrinal hasta 1930 y, de hecho, hasta la creación de la International Law Commission»⁷³, y puesto que diferenciar dónde termina el desarrollo progresivo y dónde comienza la codificación, que, por supuesto, no será una codificación pura, resulta imposible. No será objeto de este trabajo discutir esta interpretación, o el devenir del cambio de paradigma. Lo importante a nuestros efectos es que los ecos de la incompatibilidad entre culturas jurídicas seguirían resonando dieciocho años después, coincidiendo con la activación del proceso de «desarrollo progresivo y codificación» por parte de las Naciones Unidas. Y lo harían bajo la pluma de algunos de los juristas más estrechamente vinculados a los trabajos preparatorios de la Conferencia.

Así se extrae, por ejemplo, de los escritos de James Brierly. Al tiempo que subrayaba la falta de justificación de cualquier «optimismo fácil» por parte de todo aquel que conociera la experiencia de La Haya en 1930, y seguramente recordando los debates que había mantenido en el Comité de expertos, para el profesor oxo-

⁷¹ Véase la influencia y pervivencia de Albert Venn DICEY: *El derecho de la constitución* (1885), Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.

⁷² Véase el artículo 13.1 de la Carta de Naciones Unidas y el artículo 1.1 del Estatuto de la International Law Commission, así como José María RUDA: «El desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación en la Carta de las Naciones Unidas», *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho*, 16 (2010) pp. 215-227, esp. pp. 216-220.

⁷³ Alain PELLET: «Between Codification and Progressive Development of the Law: Some Reflections from the ILC», *International Law Forum du droit international*, 6 (2004), pp. 15-23, esp. p. 15.

niense el problema clave, una vez más, residía en el desencuentro terminológico que caracterizaba a los juristas y diplomáticos angloamericanos y continentales respecto de la noción de «codificación». Mientras que, para británicos y estadounidenses, entre otros, educados en la tradición del *common law*, el concepto codificación no entrañaba más que una cuestión de forma (no se trataría de crear o mejorar el derecho, sino simplemente de recopilar y ordenar las normas y precedentes ya existentes), para los juristas continentales la codificación requería necesariamente de una pretensión unificadora, esto es, orientada a la integración de distintos sistemas jurídicos⁷⁴.

De esta forma, para el imaginario anglosajón el proyecto codificador no era mucho más que una aspiración de carácter técnico, algo diferente del continental, en el que se requería una mayor dimensión creativa, y por tanto necesitaría por definición del acuerdo entre las distintas naciones a propósito del contenido del código creado *ex novo*⁷⁵. La experiencia de 1930 era la muestra, a juicio de Brieryly, de la imposibilidad de reducir una materia como la codificación del derecho internacional a una cuestión técnica. Sin acuerdo previo de los gobiernos sobre las líneas básicas de las cuestiones a codificar —y, por lo tanto, de las concesiones necesarias que deben hacerse en derecho internacional— los juristas no pueden ocuparse en solitario de un proyecto como el consagrado por la Asamblea en 1924. Así, mostrando una especial sensibilidad ante la visión «continental», afirmaríá:

«Estamos tentados a pensar que la codificación es un método barato para establecer el orden internacional, que es algo que los juristas podrían hacer por el mundo con facilidad si se les hiciese ver cuán desesperadamente necesario es. Pero esto es una enorme alucinación. La responsabilidad no puede cargarse de forma tan alegre sobre los hombros de los juristas. Los juristas pueden ayudar; pueden hacer el trabajo más tedioso, pero la responsabilidad nos pertenece a todos, y por supuesto en particular a los líderes de las naciones»⁷⁶.

⁷⁴ James L. BRIERLY: «The Codification of International Law», *Michigan Law Review*, 47 (1948), pp. 2-10, esp. p. 3.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁷⁶ *Ibid.*

Por su parte, otro antiguo miembro del Comité de expertos, el belga Charles de Visscher, echaba la vista atrás en 1955 para extraer lecciones de La Haya, con el propósito de advertir que «hoy en día, las posibilidades de una codificación del derecho internacional realizada en un plano universal son nulas», dado que «la contradicción existente entre las concepciones jurídicas que se enfrentan en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, incluso sobre los puntos más fundamentales, ha llegado a tal extremo que cualquier empresa de este orden debe ser reputada peligrosa para el progreso del derecho internacional»⁷⁷. La retrospectiva de La Haya presentada por el jurista es especialmente interesante, puesto que reconocía que el ambiente de la Conferencia había sido «ficticio»: divergencias que no podían ser afrontadas abiertamente en su verdadero plano, el político, se ocultaban para De Visscher «bajo la tendenciosa presentación del derecho en vigor»⁷⁸.

Sin embargo, el profesor gantés también destacaba lecciones de carácter positivo, en especial a propósito del reto que supusieron los trabajos preparatorios, obligando a los juristas que formaron parte de estos «a examinar de nuevo el fundamento de determinadas normas reputadas con excesiva facilidad como incontestables», o a «individualizar o particularizar el derecho»⁷⁹. En boca de un jurista continental, esto último es especialmente relevante, dado que con ello reconocía que se había visto obligado a dotar a su trabajo de un aspecto menos abstracto o esquemático, «aproximando el derecho a la vida internacional, considerada en toda su diversidad y en su creciente complejidad»⁸⁰.

El mismo año en que De Visscher publicaba la segunda edición de su libro, Hersch Lauterpacht dialogaba con el fragmento anteriormente mencionado, extrañándose de que alguien tan mesurado como el jurista belga se refiriese a la codificación como algo peligroso. Revirtiendo el orden de los términos en el título de su artículo, Lauterpacht lanzaba un llamamiento a un trabajo codifica-

⁷⁷ Charles DE VISSCHER: *Teorías y realidades en Derecho internacional público* (2.^a ed. 1955), Barcelona, Bosch, 1962, p. 159.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, p. 160.

⁸⁰ *Ibid.*

dor pilotado por un círculo limitado de estados⁸¹. Y lo hacía, además, remitiéndose a las enseñanzas de 1930, que nos advertían que «la Conferencia habría sido más espectacular si sus organizadores hubieran escogido el camino fácil de seleccionar para la codificación materias técnicas y otros asuntos que no despertaran controversia, en lugar que tres temas ya cargados de conflicto»⁸².

Conclusiones

Al igual que sucede con la SdN en términos generales, a pesar de que prácticamente todos los aportes que se acercan a la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional de 1930 se centran en subrayar su fracaso, nos encontramos ante un objeto de estudio muy fructífero, que nos acerca a diversos problemas entrecruzados y nos ayuda a conocer mejor el panorama político de la segunda mitad de la década de los años veinte y el estado de desarrollo de la ciencia del derecho, especialmente del derecho internacional, en aquel momento.

La historia del Comité de expertos que operó entre 1925 y 1928 da cuenta de las dificultades prácticas a la hora de satisfacer unas expectativas que nunca habían existido de manera tan notoria. El mandato que recibió el Comité fue excesivamente genérico, y sus miembros tuvieron que decidir sobre la marcha cómo aplicarlo, en un contexto en el que confluían la presión de responder ante las demandas de la opinión pública y unos recursos escasos, dada la envergadura del proyecto. El ingente esfuerzo realizado en la delimitación de los temas y en la recopilación de documentación en contacto con los gobiernos, si bien no alcanzó los frutos esperados en la Conferencia, contribuyó a una puesta al día en el marco de la doctrina iusinternacionalista que, con el paso del tiempo, se ha terminado reconociendo, en particular a propósito del derecho del mar.

Tanto los trabajos previos como la propia Conferencia, e incluso los debates en las décadas posteriores, estuvieron marcados por los problemas a la hora de definir la propia idea de codificación, que

⁸¹ Hersch LAUTERPACHT: «Codification and Development of International Law», *American Journal of International Law*, 49(1) (1955), pp. 16-43, esp. p. 39.

⁸² *Ibid.*, p. 33.

Naciones Unidas resolvió dando más protagonismo a la expresión «desarrollo progresivo» del derecho internacional. A este problema se añadió, como consecuencia del desconcierto sobre las propias consecuencias de lo que suponía codificar, una gran dificultad a la hora de consensuar la regla de mayoría o, en su caso, unanimidad, que debiera guiar los trabajos.

En términos más sustantivos, la Conferencia de 1930 fue un escenario de confrontación entre distintas formas de entender la ciencia del derecho (la mentalidad anglosajona o *common lawyer* frente a la continental, una dicotomía en aquel momento insuperable), y también distintas concepciones políticas (el Nuevo Mundo frente a la vieja Europa; modernidad frente a tradición). A menudo estos tres disensos se mezclaban entre sí, y en el caso de las confrontaciones políticas cabe decir que en algunas ocasiones con bastante mala fortuna. Pero no solamente fue un escenario de confrontación. También fue un escenario en el que se dio cabida a delegados de países no miembros de la SdN, y voz a organizaciones civiles de mujeres, que tuvieron la oportunidad de exponer su visión respecto de un tema crucial como la adquisición y pérdida de nacionalidad por razón de matrimonio.