

Derecho Constitucional

Evolución del concepto de soberanía en el derecho constitucional moderno (*)

1.— ¿En qué medida podría considerarse menoscabada la soberanía de los Estados como consecuencia de las integraciones políticas internacionales?

Concepto clásico del Derecho Constitucional sobre las características de la soberanía.

2.— Las doctrinas contemporáneas sobre la soberanía.— Al realizar este análisis, cabe tener presente que las aparentes divergencias conceptuales de los tratadistas emanan, principalmente, de que fundan sus conclusiones en enfoques distintos de la soberanía, sea por referirlas a un solo aspecto de su contenido, sea por situarse en esferas diferentes de la realidad.

Así, por ejemplo, suelen distinguirse los siguientes conceptos relativos al contenido del término:

- a) Poder del Estado, poder en sí mismo;
- b) Poder superior, no determinado por otro;
- c) Residencia del poder, órgano, persona o grupo que detenta el poder, y
- d) Atributos propios del poder, sumo o conjunto de competencias o facultades que puede realizar un órgano o grupo.

Para el desarrollo del tema hemos optado por adoptar un criterio que abarque los conceptos signados por las letras a), b), y d), ya que no existe contraposición entre ellos y en atención a que sólo haciéndolos jugar en forma

Por **FRANCISCO CUMPLIDO**

(Profesor de Derecho Constitucional U. de Ch.)

JORGE TAPIA

(Ayudante de Derecho Constitucional U. de Ch.)

conjunta será posible acercarse al contenido integral de soberanía.

Por otra parte, las diferencias entre los tratadistas para definir la soberanía suelen provenir, como se dijo, de situarse éstos en distinta esfera de la realidad, de lo que resultan conceptos de tipo sociológico, político y jurídico puro.

a) Ejemplo de concepto puramente jurídico es el de Kelsen. Para su teoría pura del Derecho, el Estado es un ordenamiento jurídico llamado soberanía. En consecuencia, la soberanía es la validez del ordenamiento jurídico.

b) Como ejemplo de una concepción puramente política se puede citar la teoría comunista del Estado expuesta por los tratadistas Desinov y Kirichenko. Para ellos soberanía o poder supremo del pueblo es el poder absoluto de los trabajadores de la ciudad y del campo. En este sentido, el vocablo soberanía "significa poder supremo del Estado dentro de sus fronteras territoriales y su independencia en las relaciones internacionales". La soberanía permite, según estos autores, la autodeterminación de las naciones. Estiman, además, que las integraciones son una reacción en contra de la política socialista y, por tanto, se opone a la existencia de dichas integraciones internacionales.

c) Entre las doctrinas contemporáneas de carácter sociológico cabe citar las de Herman Heller, Jellinek y Carré de Malberg. En ellas se investigan los

(*) Documento de trabajo presentado a las II Jornadas Chilenas de Derecho Público. Valparaíso, 1962.

elementos reales de la vida estatal, con una orientación naturalmente jurídica, intentando comprender el Estado en su estructura y funcionamiento actuales, su devenir histórico, las tendencias de su evolución. El Estado resulta ser una comunidad de hombres fijada sobre un territorio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coacción. Para ellos, en general y con pequeñas variantes, la soberanía significa poder de ordenación territorial supremo y exclusivo, el poder supremo del Estado para determinarse por sí mismo y hacer efectivo el derecho en la comunidad.

De acuerdo con G. Burdeau, el origen del Estado lo encontramos en la "institucionalización" del poder político, es decir, en "el proceso en virtud del cual el fundamento del poder es transferido de los gobernantes a una entidad, el Estado". La conversión del poder político en ordenamiento jurídico, en cuya cúspide encontramos la Constitución, representa la adhesión de los hombres a una abstracción, consistente en ser el Estado el exponente de la idea de derecho vigente en la sociedad a cuya realización tiende mediante el ejercicio de las potestades que supone la soberanía.

En general, estos autores consideran la soberanía como una cualidad no esencial, sino histórica del Estado. Resulta perfectamente comprensible, entonces, la definición que de soberanía da Georg Jellinek: "Aqueña propiedad del poder de un Estado en virtud del cual le corresponde exclusivamente a éste, la capacidad de determinarse jurídicamente y de obligarse a sí mismo", concepto formal que no determina la manera y condiciones en que el Estado se limitará a sí mismo.

Concordamos con la concepción sociológica del Estado y, por tanto, de la soberanía.

3.— Las limitaciones o restricciones de la soberanía.— La primera, resulta, de la propia afirmación del Estado de su carácter de soberano, que en el orden externo supone su pretensión de figurar en la comunidad internacional y de tener los derechos y asumir las obligaciones que ello involucra. Desde otro punto de vista, pueden señalarse las

siguientes restricciones: a) **Forzadas:** En el plano interno, las derivadas del contenido, significado u orientación del ordenamiento jurídico en que se ha institucionalizado, por lo menos en cuanto consideremos la soberanía como suma de competencias jurídicas. En el plano externo, ciertas limitaciones provenientes del Derecho Internacional, como las obligaciones de los Estados ribereños, la condición de los extranjeros, etc. b) **Voluntarias:** Las de carácter convencional, que liga al Estado en pactos bi o multilaterales, imponiéndole las limitaciones surgentes del acuerdo con sus iguales. Entre éstas, podrían incluirse, desde el punto de vista tradicional, las que lo vinculan a las organizaciones supraestatales; las provenientes de la manifestación unilateral de voluntad, que lo hace asumir frente al concierto de las naciones las obligaciones consiguientes.

4.— Las Organizaciones Supraestatales son, por esencia, y cualquiera que sea el énfasis de las declaraciones sobre el carácter soberano e independiente de las partes, una definitiva restricción de la soberanía del Estado en su concepto clásico. Si consideramos que del hecho histórico y concreto de coexistir los Estados surge la necesidad que se vinculen en determinada forma para la consecución de ciertos fines supranacionales, las organizaciones supraestatales aparecen, no como entes resultantes de la libre y espontánea voluntad de las partes contratantes, sino como el imperativo de un ordenamiento jurídico, aún en ciernes, pero que cada día se perfila mejor, de carácter internacional.

Cabe analizar, bajo estos respectos, las figuras tradicionales: Confederación, Estado Federal y la comunidad internacional misma, aún sin forma orgánica.

5.— La Comunidad Internacional Orgánica.— Estaría formada por todas las entidades de carácter supranacional, que podríamos agrupar en la siguiente forma: a) Organizaciones de carácter mundial, como la Sociedad de las Naciones y la actual ONU; b) Organizaciones de carácter general regional, como la Organización de Estados Americanos, la Liga Árabe y, con algunas restricciones, la Comunidad Británica de Naciones y la actual Comunidad Francesa; c) Organizaciones de carácter funcional, de tipo

económico, como el Mercado Común Europeo, la Asociación de Libre Comercio, la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, el Mercado Común Centroamericano, etc., o de tipo bélico, como la OTAN, la OTASO, el Pacto de Varsovia, etc.

La Organización de las Naciones Unidas.— Si bien “la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros” (art. 2º, Nº 1), desconoce, aparentemente, la soberanía de los Estados que no son miembros, al expresar que “la Organización hará que se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida en que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales” (art. 2º Nº 6). A renglón seguido, luego de garantizar a los Estados el arreglo de sus asuntos de jurisdicción interna, excluyendo los asuntos que puedan calificarse de tales del procedimiento de la Carta, establece que, de todas maneras, serán aplicables las medidas coercitivas prescritas en el Título VII, trátase o no de Estados miembros, indudablemente.

En general y aunque pudiera parecer justificado desde otro punto de vista, jurídicamente constituyen serias restricciones a la igualdad soberana de los Estados los privilegios acordados a las Grandes Potencias, incluso respecto de la reforma de la Carta y resulta un franco sometimiento el establecido en el art. 25, en conformidad al cual “los miembros de la NU convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”. Y esto sí que lesiona la soberanía, cualquiera que sea el concepto que de ella se tenga.

El art. 102, que dispone el registro de los Tratados en la NU, afirma, en cierta medida, el concepto de la supeditación de la soberanía de los Estados al orden jurídico internacional.

La Organización de Estados Americanos.— Su carta consagra como elemento del orden internacional “el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de cada Estado”, (art. 5, letra b). Reafirma este concepto el art. 6º, reconociendo que “los Estados son jurídicamente iguales, disfrutando de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, y tienen iguales deberes. Los de-

rechos de cada uno —continúa— no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional”.

Sin duda por razones políticas de todas conocidas, la Carta de la OEA pone especial énfasis en reafirmar el concepto de soberanía, junto con el deber de no intervención. Así, el art. 9º prescribe que “la existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados.

Aún antes de ser reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales. El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al Derecho Internacional”. Determina, en seguida, que el “reconocimiento implica que el Estado que lo otorga acepta la personalidad del nuevo Estado con todos los derechos y deberes que, para uno y otro, determina el derecho internacional” (art. 11).

Lo recién transcrito pone en evidencia un profundo espíritu nacionalista, paradójicamente morigerado en la misma Carta con la expresión continua del sentimiento de solidaridad continental que animaría al concierto de las naciones de América.

El Mercado Común Europeo.— Puede decirse que el Tratado de Roma tiene consecuencias políticas en cuanto limita el ejercicio del poder soberano de decisión de los Estados miembros o implica compromisos en el campo de la política general.

En lo que concierne al primero de estos aspectos, las consecuencias políticas derivan de los siguientes elementos del Tratado: 1) Normas en materia de votos y su valorización; 2) Los poderes supranacionales de la Comisión; 3) El carácter obligatorio de los fallos del Tribunal de Justicia y 4) El compromiso explícito de aplicar políticas comunes en sectores determinados de actividad.

¿Hasta qué punto pueden los países europeos que no son miembros del MCE aceptar las restricciones de la soberanía

nacional impuestas por el Tratado de Roma?

Es un problema que no puede resolverse en términos abstractos y en cuya solución adquiere especial importancia la concepción de la soberanía como conjunto de competencias supremas. En todo caso, hay que subrayar que el Tratado no exige una renuncia general a la soberanía nacional en materia económica y social, sino que limita las restricciones de esta naturaleza a esferas más o menos perfectamente definidas.

Las dificultades de países como Dinamarca, Noruega y, respecto de los derechos soberanos de algunos Cantones, Suiza, para adherir al MCE, reside precisamente en la imposibilidad actual, salvo modificación constitucional, de que se deleguen en organismos internacionales amplias atribuciones propias de la soberanía, por sus gobernantes.

Aunque, evidentemente, la declaración del propósito final del Tratado (realizar una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos) de un matiz político al mismo e indica el objetivo final de la comunidad, el Tratado no contiene ninguna disposición específica relativa a una unión política determinada, a menos que la elección por sufragio universal de los representantes en el Parlamento Europeo se considere como tal. En el hecho, extensos círculos ven en el Tratado la base de la futura unión política europea.

La Zona de Libre Comercio y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.— Sus objetivos son la eliminación gradual en el plazo de 12 años, “de los gravámenes y restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante”, para lo esencial de su comercio recíproco (art. 3º, inc. 1º).

El procedimiento consiste en negociaciones periódicas entre las Partes Contratantes, para confeccionar listas nacionales y una lista común de los artículos beneficiados con reducción de gravámenes. (Art. 4º). Se favorece la concertación de acuerdos para la coordinación de las respectivas políticas de industrialización, especialmente con miras a la complementación por sectores (art. 16).

Los órganos de la Zona son: la Con-

ferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente.

Hay una especial salvaguardia de la decisión soberana de los Estados en el art. 28, que exige como quorum durante los dos primeros años de vigencia, el voto afirmativo de los 2/3 de las Partes Contratantes “y siempre que no haya voto negativo”. Cumplido este plazo, las Partes deberán fijar un procedimiento para los acuerdos.

La principal de las prohibiciones que establece, la expresa el art. 52, estableciendo que ninguna Parte Contratante podrá favorecer sus exportaciones mediante subsidios u otras medidas que pueden perturbar las condiciones normales de competencia dentro de la Zona”. Pero el art. 53 cautela el derecho de los Estados para adoptar, por sobre el Tratado, una serie de medidas que miran al mantenimiento del orden y salubridad públicas y a preservar su patrimonio cultural.

El objetivo expreso del Tratado consiste en establecer un Mercado Común Latinoamericano, supuestamente después del plazo de 12 años fijado para su cumplimiento (Art. 54).

6.— ¿Las integraciones supranacionales, de carácter regional o funcional, atentan en contra del principio de la soberanía? A nuestro juicio, no.

Cabe considerar que esta respuesta sería valedera aún desde el punto de vista clásico. En conformidad a éste, los ordenamientos jurídicos supraestatales existen, precisamente, como una manifestación de la soberanía del Estado, son el resultado de la voluntad de los Estados. Cada uno de ellos se desprende de parte de su poder y la suma de esas partes constituyen uno nuevo, pero siempre controlado por el Estado, el que conserva su autonomía, la facultad de retirarse de la integración y la de resistir sus acuerdos arbitrarios.

Pero, a nuestro juicio, la soberanía no existe sino sobre la base del Derecho Internacional. La autarquía de que goza un pueblo jurídicamente ordenado es real y sus decisiones, definitivas e inapelables en el ámbito interno. La validez de su ordenamiento jurídico descansa en la Constitución, la que entrega a los Gobernantes el ejercicio de las competencias supremas que supone la soberanía. Pero, como fenómeno social,

está imperativa e inevitablemente vinculado al concierto de los demás pueblos, cuyos derechos no puede obstaculizar y a cuyo progreso deseará unirse. Resulta así, que el Estado adquiere realmente personalidad desde el momento en que los demás Estados reconocen su existencia como nuevo ordenamiento. El nacimiento del orden jurídico internacional por otra parte, no depende de la voluntad de uno o más Estados, sino de la necesidad sociológica de darle vida, en que se encuentra el conjunto de los Estados. La validez del ordenamiento jurídico de la integración descansa, formalmente, en el Tratado que le da nacimiento.

De acuerdo con lo expuesto, las integraciones supranacionales no constituyen un atentado contra el principio de la soberanía nacional, sino que resultan ser una condición final de su existencia como entidades jurídicamente autárquicas.

7.— Concretamente, el problema anterior se plantea por la renuncia de los Estados a la acción aislada, tanto en materia internacional como en algunos aspectos internos, y su adhesión a las decisiones y acciones colectivas, acordadas por los órganos de entidad supraestatal. Debería, ciertamente, considerarse violado el principio de soberanía, si afirmáramos, desde el punto de vista, que ella es única, indivisible e inalienable.

Pero considerado el problema a la luz de las doctrinas contemporáneas, la conclusión es positiva.

Tengamos presente, en primer lugar, que mientras subsistan las organizaciones supraestatales con el simple carácter de confederaciones de Estados, la soberanía interna de estos, en cuanto poder supremo de existencia no condicionada, no se verá menoscabada. Las propias condiciones de existencia de la Confederación, suponen, necesariamente, el reconocimiento y mantenimiento de la soberanía e independencia de sus miembros. Ahora bien, si la organización supraestatal traspasa el carácter de Confederación para constituirse en Estado Federal u otra entidad similar, ya no se plantea el problema de la soberanía, pues simplemente los pueblos integrados darían origen a un nuevo Estado soberano, por decisión libre y espontánea.

Por otra parte, siempre en el caso de

una organización de tipo confederativo y teniendo presente el concepto de soberanía como suma o conjunto de competencias o facultades, cuyo ejercicio se entrega a un órgano o grupo, es posible traspasar parte de esta competencia, primitivamente radicada en los gobernantes constituidos, por decisión inter-estatal. El fundamento de esta transferencia de poder se encontrará en la conveniencia de carácter superior, calificada por el soberano, de adscribir a una organización que satisfará en mejor forma sus necesidades. El ordenamiento jurídico nacional no pierde su autonomía, para convertirse en heterónimo, puesto que en virtud de su propia validez y poder ha transferido parte de la competencia por él fijada a una autoridad en cuya gestación participa. A mayor abundamiento, si, como lo afirmamos, el Estado encuentra en el Derecho Internacional su reconocimiento definitivo como tal y la seguridad de su mantenimiento como entidad jurídica autárquica, al adherir a la organización supraestatal no sólo no ve lesionada su soberanía, sino que la reafirma para realizar la idea de derecho que él encarna.

8.— El concepto de soberanía como poder absoluto pertenece, como ya se dijo, al "Estado Moderno", de corte liberal individualista y, a la vez, democrático.

El Estado contemporáneo es sólo homólogo de aquel. El poder, estructuralmente, puede ser el mismo; pero tiene otro sentido que permite la formación de integraciones supranacionales sin dañar la soberanía.

El Estado liberal, configurado sobre la base de las garantías individuales, la división de poderes y el Estado de Derecho, con el propósito de reafirmar la validez superior del individuo, ha hecho crisis definitivamente, por la antinomia existente entre este concepto y el carácter democrático atribuido al mismo Estado. Hoy, con el advenimiento de las masas en el escenario socio-político, el individuo ve en la acción colectiva y no individual el medio de superar los problemas de la existencia. Bajo esta presión, se han extendido y vigorizado los Poderes del Estado y se ha buscado la participación cada vez más directa en el ejercicio de los mismos.

Pero esto último no aparece sino como el intento de solucionar aquella grave crisis, aún existente, tanto en lo interno como lo externo.

En lo interno, el Estado ha debido afrontar dos situaciones: a) la deserción política de los ciudadanos, manifestado en la abstención electoral o en la prescindencia de las actividades públicas o políticas, por la pérdida del espíritu público, y b) la confrontación del Estado con "Poderes de Hecho". Estos últimos, los grupos de presión de toda índole, han tratado de sojuzgar al poder oficial en beneficio propio, imponiendo normas que implican la supeditación de su carácter supremo a las fuerzas económicas o masivas. A juicio de H. Laski, la soberanía es, en su ejercicio, un acto de voluntad, ya sea para hacer o dejar de hacer, detrás del cual existe un poder capaz de convertir en lógica la posibilidad de obediencia. Si tal condición no se da, resulta claro que la soberanía del Estado no difiere, en realidad, del poder ejercido de hecho, por la Iglesia o por una asociación patronal u obrera.

En lo externo, el Estado debe afrontar la política internacional de coaliciones o imperios, cuyos ejes son Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Ellas han relegado a segundo término a los demás Estados, los que para subsistir, deben integrarse política y económicamente. Actualmente, su soberanía aparece sometida al poder del Estado eje del respectivo imperio.

En consecuencia, es posible hacer las siguientes afirmaciones: a) El Estado contemporáneo es soberano en el ámbito interno siempre que sea superior y controle a los poderes de hecho; b) Resulta desprovisto de perspectiva examinar la soberanía del Estado en el ámbito internacional mientras en éste predominen los dos imperios existentes; c) Debe reconocerse la existencia de un poder superior al de los Estados y de un ordenamiento jurídico supraestatal; d) El Estado es una organización que no responde a la realidad contemporánea ni satisface las necesidades sociales; para los pueblos que no son eje de los dos imperios, las integraciones políticas y económicas de carácter regional son una condición de subsistencia, como lo ha probado el MCE y e) La concepción comunista se opone a las integraciones

regionales por estimar que es un nuevo medio de explotación ideado por los capitalistas, pero las acepta en su órbita como una manifestación de la autodeterminación de los pueblos. (¿Qué posición adoptaría la URSS si estas integraciones de su ámbito amagaran su carácter de Estado director, como parece acontecer con China?).

9.— ¿Puede efectuarse una integración política de las naciones latinoamericanas?— Para responder, será previo examinar los diferentes aspectos que presenta cada país en cuanto a régimen político, situación geográfica, riqueza potencial, desarrollo económico, nivel de vida, desarrollo cultural, tradiciones culturales, organización social y particularmente etnográficas. De estos exámenes particulares podrá arribarse a conclusiones sobre los rasgos genéricos que caracterizan a nuestros países y que habrán de tomarse en consideración como bases para un plan de integración. Sin embargo, tan digno de atención como esto, deberán serlo los aspectos peculiares que imprimen carácter a cada nacionalidad.

Al margen del estudio de estos supuestos, de carácter común, deberán examinarse, sin embargo, como cosa primordial, las razones históricas de la integración. Sobre el particular, ya adelantamos que, dada la actual división del concierto internacional en dos frentes contradictorios, la integración política y económica de los pequeños países resulta una condición de subsistencia. Paralelamente, se enfrenta el problema denominado del subdesarrollo económico social, característico de aquellos países que adolecen de una baja tasa de crecimiento y, en consecuencia, de un bajo nivel de ingresos por habitantes. Los problemas de orden económico puro (monoproducción de materias primas, déficit agropecuarios, escasa o ninguna industrialización, términos de intercambio desfavorables, carencia de capitales nacionales, por bajo ahorro, al destinarse casi la integración de las rentas al consumo, etc.), así como los de carácter social (desnutrición, altas tasas de mortalidad y morbosidad, analfabetismo, problemas de viviendas e higiene, falta de oportunidades, etc.) colocan a los pueblos de estos países ante la necesidad imperiosa de buscar soluciones, a fin de

asegurar simultáneamente la justa distribución de la riqueza en una economía desarrollándose en grado conveniente, y el régimen político de libertad y democracia. Un medio para lograr estos objetivos es la reunión y coordinación de los recursos materiales inmensos y la disponibilidad de un gran mercado consumidor, como serían los resultantes de la integración económica de los países latinoamericanos.

Hay otros elementos, de carácter abstracto, que deben tomarse en cuenta. En primer lugar, la existencia de un espíritu continental de solidaridad. Por múltiples razones históricas, culturales, de tradición, idioma, comunidad de problemas, etc., las naciones latinoamericanas se sienten vinculadas en una forma que va más allá de las simples relaciones de amistad dominante en el ámbito internacional. Naturalmente, este elemento favorece la integración.

Otro punto, es el relativo a la interdependencia, que supone la existencia de relaciones económicas intensas. Desde este punto de vista, debe reconocerse que ella no existe entre las naciones latinoamericanas. Del conjunto de comercio de importación de estas naciones, menos del 10% proviene de la misma región. Todas nuestras naciones están en estrecha relación de interdependencia con los Estados Unidos u otras grandes economías extracontinentales; pero no entre sí. Si este elemento falta, debe establecerse y consolidarse y un paso para ello es la zona de libre comercio.

Cabe tener presente que la situación de los países europeos, es, a este respecto, diametralmente opuesta.

No debe despreciarse un elemento de importancia, como es el nacionalismo que anima a nuestros países. El naturalmente se ha consolidado como una necesidad de los países de integrar sus poblaciones a fin de mejorar las posibilidades de progreso. Felizmente, se trata

de una manifestación que adquiere relevancia sólo frente a los países dominantes, especialmente Estados Unidos y algunas naciones europeas, pero se manifiesta en forma más suave entre los grupos iberoamericanos. Como es de comprender, tal elemento puede, eventualmente, favorecer o perjudicar la integración regional.

El examen de los supuestos anteriores nos lleva a la conclusión de que es posible y necesaria la integración política de América Latina; pero que ella debe ser gradual.

10.— Bases para la integración política:

A.— Como primera etapa, deben formarse dos confederaciones: una Centroamericana y otra Sudamericana. (México podría participar de una u otra o de ambas), en la cual los Estados participen con absoluta igualdad de derechos.

B.— Deben consolidarse los lazos de solidaridad e interdependencia entre nuestros países.

C.— Deben superarse, simultáneamente, los problemas derivados del subdesarrollo económico social.

D).— Debe esperarse el establecimiento, en cada país de regímenes de gobierno verdaderamente democráticos, sobre la base de sistemas representativos, sin perjuicio de la intervención de la ciudadanía a través de referéndum y de la revocatoria, y de elecciones periódicas de los mandatarios en elecciones libres.

E.— La creación previa de una política internacional común.

F.— Orgánicamente, podría adoptarse la forma de una Confederación, con un órgano colegiado común y paritario, sin perjuicio de los órganos convenientes a la integración económica.

G.— El fin último de esta organización sería convertirse en Estado Federal.