

# Derecho Internacional Público

## Consideraciones acerca de la Supranacionalidad

FRANCISCO ORREGO VICUÑA

En el ámbito de los fenómenos internacionales no es frecuente encontrar conceptos o instituciones que, recién creados, alcanzan un desarrollo rápido, que inmediatamente captan la atención de los estudiosos y que súbitamente aparecen de boca en boca, con distintas proyecciones, con distintas perspectivas, fines y planes. Por regla general, los fenómenos internacionales son lentos en su adaptación, en su comprensión y en su aplicación. Las estrechas estructuras estatales, los conceptos clásicos de la soberanía y la resistencia de los hombres a las ideas que encierran algo de necesario y algo de aventura, algo de útil y algo de riesgo, no permiten una rápida evolución en este sentido, y cuando las evoluciones se producen, presionadas por la realidad, su decantación y cimentación es lenta, su materialización obstaculizada por los diferentes intereses de los Estados y su aplicación definitiva incierta.

Pero la realidad angustiosa de nuestro siglo, y particularmente la conciencia que acerca de esta realidad se ha formado después de las grandes guerras, por razones políticas, económicas, sociales o humanitarias, han ido produciendo una acentuación en la comprensión de los problemas internacionales, sus causas y sus soluciones y, como consecuencia de ello, los conceptos han ido evolucionando, las estructuras renovándose y la visión internacional ampliándose. Nuestro siglo ha visto la destrucción de los conceptos clásicos de la soberanía, la destrucción de sus moldes y de sus aplicaciones; la destrucción de nacionalismos estériles en el plano nacional, la aparición de fórmulas nuevas en la cooperación internacional, la

diferente dimensión intelectual en la comprensión de los problemas; la diferente voluntad de lograr el cambio y, como resultado de todo ello, la creación de modernas y dinámicas fórmulas en el plano de las integraciones; la concepción revolucionaria de la colaboración entre los Estados y un proceso de adaptación y evolución más o menos rápido, según la mayor o menor conciencia que los pueblos y los gobernantes tienen acerca de las realidades en que viven.

Dentro de esta interesante sucesión de fenómenos en la escala internacional existe uno cuyo desarrollo ha sido rápido, cuya aplicación ha sido constante y precisa mediante la superación de viejas rivalidades, y cuyos frutos ya se aprecian como un gran aporte a la solución de los problemas internacionales, a la solución de los problemas del hombre que su beneficio recibe, a la cristalización de viejos anhelos de unión internacional y a la dinámica de una nueva concepción de la soberanía y de la labor de los Estados. Este fenómeno es el de la supranacionalidad, el de la organización internacional supranacional, elemento hoy día indispensable en cualquier proceso integrativo.

Si bien el fenómeno de la supranacionalidad es muy reciente en cuanto a su denominación y a su concretización en instrumentos internacionales, las causas que lo produjeron no son nada nuevas; efectivamente, por largos años los estadistas y políticos de muchos países del mundo, y particularmente los europeos, donde nace el fenómeno por excelencia, se habían percatado de la circunstancia de que es muy difícil lograr un sano entendimiento entre los Estados por la vía multilateral o inter-

gubernamental, que es la que aún se aplica en casi todos los regionalismos existentes, desde el momento en que los diferentes intereses en juego no permitían una competencia y una colaboración leal. No podía darse preeminencia en este sentido al imperio del bien común, puesto que los intereses particulares de cada Estado siempre tenían más fuerza al contar con una mayor dosis de soberanía que no admitía imposiciones de ninguna naturaleza. Se comprendía, pues, desde hacía largo tiempo, que con las atribuciones de soberanía demasiado débiles de la organización internacional ésta no podía jugar ningún papel de gran trascendencia, ni mucho menos pretender imponer decisiones a los Estados miembros, por más que ellas representaran el verdadero interés colectivo. Ello era una consecuencia de la concepción clásica de la soberanía, estrecha y de corte nacionalista.

Junto con comprenderse el fenómeno expuesto surgió, entonces, una doctrina moderna de la soberanía, que tiende, dentro de una concepción dinámica y de bien colectivo, a dotar a la organización internacional de las atribuciones necesarias para que pueda aplicar una política decidida de bien común, con prescindencia de los intereses particulares que en algún momento puedan verse afectados. Ello naturalmente implica un poder ejecutivo, a través de diversas modalidades, y particularmente atribuciones coercitivas para dar respaldo a la norma dictada. Consecuencia de estas modernas concepciones acerca de la soberanía han sido una multiplicidad de fenómenos internacionales, que no es del caso analizar en esta oportunidad, pero entre los cuales ocupa lugar de gran importancia el de la supranacionalidad. Siendo, entonces, muy reciente el fenómeno de la supranacionalidad, las causas que lo inspiran vienen proyectándose en su comprensión y adaptación desde hace bastante años.

El término supranacional apareció a la luz por primera vez, en forma que podríamos llamar oficial, en el Tratado que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, del 18 de Abril de 1951. Decíamos que podría llamarse

oficial a esta oportunidad, dada la importancia del Tratado donde aparece la supranacionalidad, pero, en realidad, el término había sido empleado desde hacía varios años por diversos estadistas europeos, particularmente en el seno del Consejo de Europa, aun cuando los significados que se le daban eran conceptualmente distintos, como veremos más adelante, pero persiguiendo todos las mismas tendencias orientadoras. Llama la atención que el término supranacional haya sido empleado en un Tratado Internacional antes de haber sido elaborado siquiera por la doctrina, la cual había permanecido prácticamente ajena a estas inquietudes; la razón de que así haya sucedido encuentra su respuesta, en gran medida, en lo que recién exponíamos: los estadistas europeos, antes que los juristas, habían comprendido la urgente necesidad de dotar a las organizaciones internacionales de los suficientes poderes y atribuciones para permitirle una acción dinámica que no se viera perjudicada o entrabada por los estériles nacionalismos en el orden político y económico, en otras palabras, habían comprendido la necesidad de aplicar los nuevos conceptos acerca de la soberanía. Por ello el término supranacional, al nacer lo hizo con un manifiesto significado político, entendido en el sano sentido de la palabra, intención que se vio concretada a través del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y que tendía, en la opinión de Díez de Velasco, a producir un fuerte impacto en el medio social al cual se dirigía.

Como consecuencia de que el término supranacional haya sido elaborado por dirigentes políticos, al haber permanecido ajena la doctrina, se ha hecho bastante difícil su apreciación y caracterización científica, por existir disparidades en cuanto a la intención con que fue empleado el término, dificultad que se traduce particularmente en darle una significación estable y perfectamente analizada que le permita escapar a la contingencia con que suele ser empleado políticamente y que, por lo mismo de ser contingente, es muy variable. Se trata de darle un análisis y un respaldo jurídico, estable y coordinado, que per-

mita precisar el concepto a fin de evitar interpretaciones antojadizas o circunstanciales.

El significado esencial del término supranacional es dar la idea de una institución u organización que está sobre o por encima de los Estados particulares que participan en dicha organización o institución, pero quedarse en ello sería de una ambigüedad inexcusable que nada aportaría a la interpretación o aclaración exacta del problema. Es por ello que habrá que preguntarse qué características y atribuciones debe tener una organización de esta índole para ser calificada como supranacional y, una vez obtenida esta caracterización, poder señalar cuáles son sus particularidades y las diferencias que la separan de otro tipo de organizaciones o fórmulas de unión internacional.

Una primera interpretación que se ha dado al término es la de considerar que cuando una organización internacional tiene poderes suficientes para adoptar decisiones de carácter obligatorio para sus miembros, prescindiendo del consentimiento o ratificación de estos, dicha organización sería de carácter supranacional, interpretación ésta que obviamente tiende a producir el contraste con aquellas organizaciones intergubernamentales de carácter tradicional, en que la regla de la unanimidad o de las mayoría calificadas, junto con su estructura orgánica, impiden el poder obligar a un Estado a adoptar determinada actitud, no mediando la aprobación o la voluntad del mismo.

Esta interpretación de la supranacionalidad fue, en efecto, la primera que se le dio al término en el seno del Consejo de Europa muchísimo antes de que apareciera transcrito en el Tratado de la C.E.C.A. o en los Proyectos de Comunidad Política Europea o de la Comunidad Europea de Defensa. Ya en el verano de 1949 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa conoció de la proposición hecha por el socialista holandés, Sr. Van der Goes, en el sentido de instruir al Comité Político para que examinara la creación de una administración coordinada de las organizaciones técnicas y económicas, sobre una base supranacio-

nal y bajo el control permanente de los representantes del pueblo.

En la misma ocasión el representante del conservantismo inglés ante el Consejo de Europa, quien más tarde fuera primer ministro de la Gran Bretaña, Sr. Harold Macmillan, proponía que el Comité de Ministros fuera una autoridad ejecutiva con poderes supranacionales. Siendo difícil palpar la exacta intención con que dichos políticos se referían a lo supranacional, con el solo examen de sus intervenciones se puede concluir que no eran muchas las atribuciones que pretendían otorgarle a los respectivos organismos. El primero de ellos aclaraba que era un poder supranacional subordinado a todos a todos los gobiernos, con lo que poco de supranacional le quedaría, y el segundo, que se podría estructurar el Comité de Ministros sin afectar el llamado problema de la soberanía, con lo que demuestra las escasas atribuciones que se le otorgarían.

De lo expuesto podemos deducir que esta interpretación, en el sentido de considerar lo supranacional como el poder para adoptar decisiones obligatorias, incluso sin el consentimiento del Estado afectado es una interpretación que no aparece adecuada ni útil. Desde luego se puede observar en las actuales organizaciones supranacionales que el referido poder es sólo una de las complejas y variadas atribuciones que sus órganos poseen y que, en muchos casos también, no es el más importante o decisivo. Baste al respecto el examen cuidadoso de las atribuciones de un organismo supranacional por excelencia como es la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Por otra parte, existen también organizaciones internacionales, que nada tienen de supranacional, que han recibido por parte de sus constituyentes exactamente el mismo poder o atribución de imponer decisiones obligatorias aun en contra de la voluntad del afectado. Los ejemplos a este último respecto son bastante ilustrativos: tenemos, en primer lugar, que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede adoptar decisiones en materias del mantenimiento de la paz y seguridad internacional que son obligatorias para los miembros de

la Organización, bajo el mandato del artículo 25 de la Carta; asimismo, la Corte Internacional de Justicia puede juzgar obligatoriamente para las partes, según las disposiciones del artículo 59 de su Estatuto. Por último, tanto el Comité de Ministros como la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa pueden reformar disposiciones del Estatuto del Consejo por una simple resolución, obligatoria incluso para aquéllos que manifestaron su opinión en contra, según lo dispone el artículo 41 de ese Estatuto. Como se podrá apreciar, ninguno de estos organismos reviste el carácter de supranacional, por lo que el elemento caracterizante en estudio no basta para calificar a una organización de supranacional, si bien tampoco podría prescindirse de él.

Tratando de lograr una interpretación verdadera acerca de qué es la supranacionalidad deberemos examinar brevemente cuáles son los poderes generales de una organización internacional y, entre ellos, cuáles son característicos de una organización supranacional, para poder así distinguir claramente una de otra y no incurrir en confusiones que sólo contribuyen a oscurecer los conceptos.

En primer término, una organización internacional puede negociar acuerdos ad-referéndum; en segundo lugar, puede adoptar decisiones obligatorias para los miembros, pero cuya reglamentación dependerá de cada gobierno; en tercer lugar, está facultada para adoptar decisiones que ella misma puede reglamentar y estructurar y, por último, siguiendo siempre el orden creciente de atribuciones, puede adoptar decisiones obligatorias sobre empresas o sujetos nacionales, sin la intervención en absoluto de sus respectivos gobiernos. Esta última atribución es característica de la supranacionalidad y es el rasgo que más distingue a las atribuciones de la Alta Autoridad de la C.E.C.A., el organismo supranacional por excelencia según expresáramos. Y es así como las decisiones acerca de los precios, tarifas, transportes, bonificaciones y otras no se adoptan en París, Roma o Bonn, sino que en Luxemburgo, por la Alta Autoridad en materias del carbón y del acero. El artículo 15 del Tratado es categórico al respecto,

disponiendo la obligatoriedad de las decisiones desde su notificación y, en otros casos, desde su publicación; en ello es incuestionable el factor supranacionalidad.

Entonces, junto con caracterizarse la supranacionalidad por la transferencia de soberanía a que nos referíamos, factor derivado de las modernas concepciones, encontramos que hay otro elemento de gran importancia: la relación directa entre el órgano supranacional y el sujeto, o empresa en este caso, gobernado por dicho órgano, prescindiendo de toda intervención del respectivo gobierno nacional. Esta sería la esencia de la supranacionalidad.

A muchos autores les ha cabido la duda acerca de la utilidad de estos poderes en la organización supranacional, desde el momento en que ellas carecen de un procedimiento ejecutivo propio y que para poder ejecutar sus decisiones deben siempre recurrir al aparato legal de cada gobierno nacional, a la judicatura de cada Estado miembro, con lo que podrían burlarse los propósitos perseguidos. Efectivamente, la organización supranacional de la C.E.C.A. carece de un poder ejecutivo propio, pero el Tratado que la instituye no olvidó este problema y la dotó de un conjunto de disposiciones que le permiten cumplir sus objetivos sin contrariedades y con gran eficacia. El artículo 86 de dicho tratado establece la obligación general de que cada Estado miembro adopte las medidas necesarias que permitan la ejecución de las decisiones en el logro de los objetivos comunes, y paralelamente los artículos 50, 54, 59, 91 y 92 del Tratado establecen una serie de medidas que garantizan el cumplimiento de las resoluciones, que van desde multas y otras penas a las empresas, junto con retenciones de fondos, hasta la designación de ministros especiales dentro de cada gobierno para que firmen los respectivos documentos, dando fe de su autenticidad y sin poder pronunciarse acerca de su contenido substancial. Con este conjunto de disposiciones se disipan todas aquellas dudas que pudieran haberse acerca de la utilidad de los poderes supranacionales, desde el instante en que el procedimiento de eje-

cución no entraba el cumplimiento de los objetivos comunes.

La carencia de un procedimiento ejecutivo propio por parte del organismo supranacional sería el elemento que para muchos autores diferencia la supranacionalidad del federalismo, pues desde el momento en que lo tuviera sería en la práctica un sistema federal. La supranacionalidad vendría, entonces, a ser la escala intermedia dentro del perfeccionamiento de las fórmulas de unión internacional: la más baja sería la organización internacional intergubernamental y la más alta el federalismo; en medio de ambas, la supranacionalidad, problemas que tendremos, por lo demás, oportunidad de analizar más adelante.

Aprovechando algunas de las consideraciones que ya llevamos expuestas y otros elementos que saltan a la vista dentro de una organización supranacional, podría intentarse una sistematización de las características de la supranacionalidad, aún cuando de un carácter eminentemente provisional y práctico, puesto que nada definitivo podría adelantarse, desde el momento en que los autores, la doctrina y los estadistas todavía, no están de acuerdo acerca de la institución misma, de sus rasgos o de sus proyecciones.

Desde luego destaca el hecho de que la organización supranacional esté compuesta por órganos, de carácter ejecutivo, legislativo, judicial o administrativo, que actúan en nombre propio y no como representantes de los Estados, autonomía ésta que, aparte de constituir un factor dinámico de la acción, está significando una profunda y categórica transferencia de soberanía por parte de los Estados que han accedido a la supranacionalidad. La independencia que ello significa es también manifiesta y de grandes ventajas para lograr evitar aquel vicio que tantas veces se ha observado en las organizaciones internacionales de carácter intergubernamental, en que las transacciones, los compromisos y las presiones determinan una acción poco objetiva, interesada y a la larga perjudicial para todos los asociados. En la organización supranacional la independencia de sus órganos es, al me-

no, un serio resguardo en contra de estas prácticas negativas e injustas.

Como consecuencia de esta autonomía orgánica se produce también otro hecho de mucha significación y es el que las soluciones propuestas y ejecutadas por la organización supranacional se han derivado de un examen más perfecto de la realidad, puesto que la visión de los problemas, de sus causas y de sus consecuencias ha de ser necesariamente más amplia, ha de ser una visión de conjunto que no está limitada por barreras nacionales y, por tanto, su objetividad y las metas de bien común tienen una mayor certeza y autenticidad. Este solo elemento, que podríamos calificar de elemento intelectual, ya significa un gran avance en el adecuado logro de la solución colectiva.

No debe creerse tampoco que la autonomía de que gozan los órganos supranacionales es, o debe ser, absoluta, pues ello tendría naturales y peligrosos riesgos que en definitiva podrían traducirse en un factor perfectamente negativo. Existe, entonces, otra caracterización de la organización supranacional: tiene ella una autonomía relativa o limitada. La limitación de esta autonomía, obviamente que tampoco puede obedecer al capricho de los Estados, o a ciertas circunstancias transitorias, sino que obedece a la naturaleza de la competencia de estos órganos, competencia que ha sido precisa y claramente establecida en el Tratado que los instituye, como medio de evitar después limitaciones en la interpretación que no han estado en el espíritu de los organizadores. Dentro de los límites de su competencia la organización supranacional goza de completa autonomía, cosa que, por lo demás, no podía ser de otro modo, desde el momento en que los Estados están enajenando parte de su soberanía no por mera liberalidad sino que para garantizar el cumplimiento de determinados fines comunes y necesarios a todos ellos. Si la organización supranacional excede de los límites de su competencia se encontraría con que no posee soberanía delegada para esos excesos y estará trasgrediendo su misión, situándose al margen de la ley internacional que le diera vida.

Si bien la organización supranacional

puede desarrollar su acción prescindiendo de la voluntad de los Estados que con ella se benefician, ello ocurre en una etapa de su vida en que ya está en funcionamiento, pero es claro que para su nacimiento se requiere indispensablemente del concurso de voluntades unánimes de dichos Estados, los cuales, a través del tratado constitutivo, aceptan delegar parte de su soberanía para poder lograr soluciones del orden colectivo. Entonces podemos observar una tercera caracterización de importancia: la organización supranacional requiere de la voluntad de los Estados, tanto para su nacimiento como entidad soberana autónoma, como para que dicha voluntad determine cuáles son los objetivos comunes que se persiguen y en cuyo logro aceptan desmembrar su soberanía y, como consecuencia de ello, los órganos ejercerán sus poderes para llenar esos objetivos comunes que el tratado recoge.

Esta característica de la organización supranacional, que en sí no contiene nada de novedoso porque obedece a elementales principios del acuerdo internacional, es, sin embargo, de una gran trascendencia por los pasos preliminares que supone. En efecto, todo el nacimiento y competencia de la supranacionalidad descansa sobre la base de un tratado internacional y este tratado, a su vez, descansa sobre la base de la voluntad de los Estados, de donde llegamos al punto de que nada de lo expuesto sería posible si entre esos Estados no mediara la conciencia clara acerca de sus problemas y acerca del modo de encarar sus soluciones, conciencia que demuestra el nuevo espíritu, el moderno concepto, de los estadistas e internacionalistas que han concluido buscando en el orden internacional la solución de lo nacional, abandonando prejuicios y rivalidades arcaicas.

Es por ello que la supranacionalidad no obedece esencialmente a una nueva estructuración jurídica, sino que a la causa de esa nueva estructuración: la voluntad del cambio, la diferente dimensión en que se analizan los problemas, el anhelo de solucionar las necesidades de los pueblos con justicia y humanidad. Mientras no se logren estos requisitos previos, esta voluntad de cambio, no ha-

brá estructura supranacional, y si por cualquier evento se creare como instrumento jurídico, estará distante de la realidad y, por tanto, del éxito y de la solución efectiva. Europa lo ha logrado, ha logrado la voluntad y, por ende, la estructura supranacional, acercándose rápidamente al éxito; América, desgraciadamente, aún está distante. El factor voluntad es, sin dudas, el más determinante en el éxito de una institución.

Diversos autores que se han preocupado de la supranacionalidad han señalado una característica bastante relevante de la misma, y es ella que, ejerciéndose el poder supranacional dentro de un marco institucional autosuficiente, problema de la autonomía que ya señaláramos, este marco comprende órganos que guardan gran similitud con aquellos órganos internos de un Estado democrático. En efecto, vemos que no sólo se guarda en la organización supranacional el principio clásico de la separación de los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, sino que también se acogen diversas normas de funcionamiento y diversos elementos que operan frecuente dentro de un Estado democrático, proyectado, naturalmente, en este caso, al plano internacional.

En el terreno del poder ejecutivo vemos que éste, dentro de la supranacionalidad, ha recogido la tendencia política interna dentro de la mayoría de los Estados europeos, en el sentido de fortalecerlo y de dotarlo de todas aquellas atribuciones necesarias para permitir una actuación dinámica y fuerte, sin sufrir las alternativas de una estructura débil. Los poderes categóricos que al respecto han sido otorgados a la Alta Autoridad de la C.E.C.A., mucho mayores que los otorgados a las asambleas de índole legislativa, son claro ejemplo de lo que exponíamos.

En los actos internos de votación, y particularmente en los órganos de carácter legislativo de la supranacionalidad, opera también otro principio habitual en el plano nacional, el principio de las mayorías, lo que es raro de encontrar en las organizaciones internacionales de carácter tradicional, principio que indudablemente es factor dinámico de la acción. Asimismo, las resoluciones legis-

lativas están acompañadas de diversos procedimientos coactivos para forzar sus cumplimientos, problema éste de la ejecución que ya examináramos.

Dentro del plano judicial existen también en la supranacionalidad organismos jurisdiccionales preestablecidos cuyas resoluciones no requieren de exequátur para ser cumplidas dentro de cada Estado, no obstante emplearse su propio aparato de ejecución interna, y que tienen la especialísima tarea de interpretar las normas del Derecho Internacional, así como las normas internas del organismo supranacional, sustrayendo a las partes de su interpretación o aplicación, procedimiento que, aparte de ser técnicamente más eficiente, es de mayor justicia y objetividad.

Esta última característica de la supranacionalidad nos viene a confirmar que la supranacionalidad es una forma de unión internacional que está en la escala inmediatamente inferior al sistema federal, participando de muchos elementos de este último, aun cuando observando otras características que lo separan, y que determinan la existencia de gran número de normas cercanas al Derecho interno de los Estados y otras cercanas al Derecho Internacional. Esta similitud doble de la supranacionalidad, por una parte, con una estructura estatal y, por otra, con una estructura internacional es uno de los elementos que mayor confusión han introducido en el estudio científico del tema y que ha llevado a los autores a discrepar profundamente acerca de su naturaleza jurídica e incluso acerca de su conveniencia o utilidad. Por mucho que se discuta acerca de la supranacionalidad es evidente que ella existe y con materializaciones bien concretas que día a día están demostrando al mundo sus realizaciones y sus aportes. Como hecho real hay que aceptarla y, a pesar de las discrepancias que siempre se producen cuando surgen nuevos progresos e instituciones, hay que reconocer que sus aplicaciones prácticas han sido muy felices, permitiendo soluciones que hasta hace pocos años no se concebían en la mente del hombre.

Pero frente a las muchas discrepancias que existen acerca de la supranacionalidad, derivadas en su mayoría de

conceptos tradicionales en torno al orden internacional todavía no abandonados, surgen voces autorizadas que revelan el espíritu de las instituciones, las metas pretendidas y el momento histórico en que surgen a la luz. Veamos qué piensa el propio Schumann acerca de la supranacionalidad, acerca de la institución cuya paternidad debe atribuirse en gran medida; nos dice: "Lo supranacional se sitúa a igual distancia entre el individualismo internacional, de una parte, que considera intangible la soberanía nacional y no acepta como limitación de la misma más que las obligaciones contractuales, ocasionales y revocables, y de otra parte, el federalismo de Estado que se subordina a un Super Estado, dotado de una soberanía territorial propia. La institución supranacional no posee las características de un Estado, pero detenta y ejerce ciertos poderes soberanos. Es independiente con relación a los gobiernos nacionales, dentro de los límites del tratado, y esta independencia es irrevocable como lo es el traspaso de competencias que le da vida. El Tratado confiere a la Comunidad una función propia y no la ejerce a título de Delegación por cuenta de los Estados miembros" (1).

Con las palabras transcritas nos demuestra Schumann que la supranacionalidad es el paso anterior al Estado Federal, y más avanzado que la organización internacional intergubernamental, combinándose en la moderna institución atributos soberanos que dinamizan su acción y respeto a las nacionalidades tradicionales que permiten un sano equilibrio, sin rivalidades, y una gama de soluciones definidas para el bien colectivo. Agregaba Schumann en otra oportunidad: "En el orden internacional, los países soberanos se agrupan y actúan tomando sus decisiones con plena independencia, sin subordinación a voluntad distinta de la unánime. Pero la unanimidad puede evitarse con el veto de cada uno.

Fuera de esta organización horizontal

(1) Las citas que aparecen en el texto han sido seleccionadas del capítulo denominado "El problema de la naturaleza jurídica de las comunidades, en relación con el principio de la supranacionalidad", del Sr. Vicente Segre-

que hasta aquí ha sido la forma habitual de la acción común, existe el orden supranacional, que consiste en crear una nueva jerarquía vertical de autoridades; las autoridades nacionales se someten por anticipado, mediante un tratado libremente concluido, a una autoridad nuevamente constituida que tiene sus responsabilidades propias y cuyas decisiones se toman libremente, sin depender del acuerdo unánime de los Estados participantes. Estos, en la Carta o Tratado constitutivo, delegan de una vez para todas y por la duración de éste, una parte de sus poderes soberanos en un organismo independiente, solamente controlado según el principio jurídico de la división de poderes" (2).

No es el citado estadista el único que se ha preocupado del problema de la autonomía de la organización supranacional, en el sentido de que guarde su debido equilibrio entre el respeto a las nacionalidades y a la vez posea los necesarios poderes soberanos para poder actuar con eficacia. El jurista Yanguas Messis aclara al respecto: "A despecho de todos los obstáculos, con satisfacción o a remolque, un inexorable proceso histórico empuja a Europa hacia una integración política superadora de los Estados nacionales, sin que ello quiera decir, en modo alguno, que esa comunidad supranacional haya de desconocer la realidad histórica de los Estados nacionales.

Entonces, ¿cuál deberá ser la figura jurídica de una Europa integrada? Ha de perfilarse forzosamente entre dos límites. Ha de haber un límite en los poderes que se atribuyen a la unión, para que ésta sea viable y los Estados la acepten; y ha de haber otro límite en los poderes que se reservan los Estados, para que el dogma de la soberanía absoluta de cada uno de ellos, ya en su ocaso, no paralice y anule la acción del conjunto en todo aquello que sea de recíproca conveniencia o necesidad" (1).

---

Hes Chillida, que forma parte de la obra "Nuevo Derecho Europeo", que no hemos tenido a la vista. Dicho capítulo ha sido proporcionado por el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile.

(1) (2) Ver cita 1 de la página anterior.

No obstante la claridad que reflejan los conceptos recién transcritos decíamos que existía mucha discrepancia en cuanto a la naturaleza jurídica de la supranacionalidad, en cuanto a sus características, causas y proyecciones. Efectivamente, para algunos autores, y particularmente para Guggenheim, la supranacionalidad es una unión de Estados, sui generis y sin precedentes, apreciación que es valedera puesto que la supranacionalidad tiene características que le son muy propias y realmente es un ensayo sin precedentes en la historia de las relaciones internacionales, debido a la evolución, quiebra y aparición de conceptos jurídicos y políticos en el transcurso de nuestro siglo; pero, fuera de ello, nada nuevo aporta la apreciación en análisis en la calificación jurídica de la supranacionalidad; es sólo la constatación de un hecho más no una calificación apropiada. La mayoría de los autores, sin embargo, se inclinan por la tesis de Schumann, en el sentido de ser una institución que se encuentra en la mitad de la escala de unión internacional, entre lo intergubernamental y lo federal, naturalmente que señalando cada uno de ellos diversos matices diferenciales y caracterizantes.

Para otro grupo de autores, entre los que destacan Kunz, Van Houtte y Van Kleffens, la supranacionalidad sería una institución que participa de muchas de las características del federalismo, y por ello consideran que su naturaleza jurídica sería una derivación o, al menos, un acercamiento estrechísimo con este último sistema, aun cuando también analizan el problema no desde el punto de vista del federalismo tradicional sino de lo que ellos califican como federalismo funcional.

Desde este ángulo funcional consideran que una integración no puede hacerse súbitamente, sino a través de una serie gradual de etapas sucesivas, aprovechando la eficiencia de determinadas instituciones, la madurez de determinados sectores y el adecuado nivel técnico o cultural de determinados grupos o factores de la producción, el comercio y la industria. Nadie ha dudado de las ventajas de este principio de la gradación ni del gran acierto que constituye

saber aprovechar los recursos humanos, técnicos y culturales de las sociedades en vía de integración y, por otra parte, ninguna integración podría fructificar sin tener en cuenta estos indispensables factores.

Como consecuencia de esta gradación funcional, el federalismo que ellos plantean se iría logrando por sectores referidos a una determinada actividad, siendo, en otras palabras, un caso típico de integración vertical o parcial en que sólo se delegan competencias o soberanías necesarias a esa función, a través de un tratado, y no habría una delegación absoluta de la soberanía, como ocurre en el caso de un federalismo constitucional. Esa integración federal parcial gozaría naturalmente de la autonomía necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

En nuestra opinión, en las teorías que muchos de estos autores sustentan, los matices diferenciales entre una institución y otra sólo se deben a una gran inexactitud e impropiedad técnica en el uso de los vocablos y de los términos, factor éste que introduce buen grado de confusión. Particularmente creemos que en el caso de la asimilación de la supranacionalidad al federalismo funcional se están repitiendo respecto de este último exactamente los mismos principios en que ha descansado siempre el primero, vale decir, habría una identificación absoluta entre ambas instituciones, separadas solamente por el distinto empleo de los términos y de su significación.

El federalismo funcional, por su parte, nada tiene que ver con el sistema federal tradicional de gobierno, pero sería fácil incurrir en confusiones a este respecto al tratar de vincular la supranacionalidad con uno y desvincularlo con el otro. Debemos insistir en que el planteamiento que hace Schumann es bastante explícito; dentro de la escala de la unión internacional, la gradación más baja la ocupa la organización internacional intergubernamental, en seguida, y siguiendo el orden de perfección, vendría la organización supranacional y, por último, en la escala superior, el sistema federal, en que ya la absorción de la soberanía es prácticamente absoluta y la integración política global.

Con todos los elementos expuestos, los análisis, las teorías y las caracterizaciones acerca de la supranacionalidad, podemos concluir que esta nueva institución posee normas y estructuraciones que, por una lado, la identifican con el Derecho Internacional Público y, por otro, con el derecho público interno de los Estados. Quizás en este mismo factor de combinación radique su mayor novedad.

Desde luego, los elementos de internacionalidad que denotan la organización supranacional son de suyo relevantes. El hecho de que un tratado internacional le dé vida autónoma y soberana; el hecho de que la competencia orgánica y los límites de la autonomía sean establecidos por el mismo tratado; el hecho de que la interpretación de la norma internacional sea realizada por un órgano jurisdiccional preestablecido por el mismo tratado y, en fin, el hecho de que su acción y su propia personalidad abarquen el plano internacional, proporcionando soluciones a una unidad regional de nacional o pueblos, nos está demostrando, todo ello, la relevancia de su origen y personería internacional.

Pero no menos relevantes son sus caracteres de Derecho Público interno. Efectivamente, la existencia de órganos que obran y actúan en nombre propio, prescindiendo de otras opiniones, la división clásica de poderes que estos órganos denotan, el principio de las mayorías en la decisión, la dinámica en la ejecución de las resoluciones, el agrupamiento de los representantes por partidos políticos, en muchos casos, en que no votan de acuerdo con el interés de un Estado determinado sino de acuerdo con las ideologías liberales, socialistas o demócrata cristianas que representan, son todos factores que rompen los moldes tradicionales de la organización internacional y muestran una unión interna con rasgos muy similares a los de un Estado individualmente considerado.

Esta combinación magnífica de elementos, que por largo tiempo se miraron como incompatibles, ha significado en el ámbito europeo un progreso y una dinámica que nunca se había pensado, un aporte verdaderamente efectivo a la solución de los muchos problemas que

aquejaban al viejo continente y una nueva mentalidad de cambio y unión, digna de admiración e imitación. La integración política de Europa, sobre estas bases estables y sólidas, es inminente.

Concluamos nuestro estudio acerca de la supranacionalidad con dos opiniones que llenan de entusiasmo. Decía el Presidente de la Alta Autoridad de la C.E.C.A., Piero Malvestiti: "la aceptación misma del principio de la supranacionalidad ya constituye en sí una conquista moral, por tratarse antes que nada de un principio ético, un principio que nosotros debemos hacer germinar en la conciencia de todos los europeos para llevarlos a una civilización moral superior" (1).

---

(1) Ver citas de la página 91.

Y decía el Papa Pío XII: "Habéis querido dar, mediante los mejores medios posibles, a esta Europa tantas veces destrozada y ensangrentada, una cohesión durable que le permita continuar su misión histórica. Pues bien, el mensaje cristiano, no olvidéis, que es capaz de guardar en su integridad y vigor, con la idea y el ejercicio de las libertades fundamentales de la persona humana, la función de la sociedad familiar y nacional, y garantizar, en una comunidad supranacional, el respeto de las diferencias culturales, el espíritu de conciliación y de colaboración, aceptando los sacrificios que lleve en sí y la abnegación necesarias" (1).

---

(1) Ver citas de la página 91.

## Una crítica de la última obra de Alejandro Alvarez

por MARIO VALENZUELA

El año 1960 se publicó en Londres el número del "British Year Book of International Law" correspondiente a 1959. En dicho número se incluía, en la sección Revista de Libros, un importante comentario crítico de la obra publicada en París, ese mismo año, por el jurista chileno Alejandro Alvarez, bajo el título "Le Droit international nouveau dan ses rapports avec la vie actuel des peuples". El firmante del comentario era Mr. D. H. N. Johnson, entonces conferenciante en derecho internacional público en la "London School of Economics and Political Sciences". El suscrito, a la sazón en Londres, obtuvo del señor Johnson y del Director del "British Year Book", el profesor Waldock, autorización para publicar en Chile una traducción de este artículo. Por diversas causas, dicha traducción no fue dada a conocer oportunamente a la opinión chilena interesada en estos asuntos. Ese mismo año (1960) falleció en París nuestro famoso compatriota y entre los homenajes que se le rindieron en

Chile, se destacó, por su contenido intrínseco, la publicación en 1962, por la Editorial Jurídica de Chile, de una traducción española de la última obra citada del profesor Alvarez, con el título. "El Nuevo Derecho Internacional en sus relaciones con la vida actual de los pueblos".

Este esfuerzo editorial realizado para dar a conocer los audaces y heterodoxos conceptos del jurista internacional chileno, no encontró, a nuestro parecer, la acogida alerta y polémica que se merecía. En efecto, don Alejandro Alvarez fue, dentro del ambiente jurídico mundial, una figura de relieves originales y personalísimos, como tratadista, maestro y juez; no cabe frente a él, la actitud que nos ha parecido prevaleciente en nuestro medio, la de una beata admiración, que esconde una indiferencia más o menos profunda. Creemos que una de las mejores maneras de continuar (o crear) una tradición jurídica internacional en nuestro país es dar a conocer la importancia y la calidad de las observaciones que se formulan en