

SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL: UNA TENSION DIALÉCTICA

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Juan Antonio Carrillo Salcedo *

I. INTRODUCCIÓN

Las Organizaciones Internacionales son entidades creadas por los Estados con el propósito de gestionar de modo permanente e institucionalizado sus relaciones de cooperación en un ámbito de materias definido en el tratado fundacional de cada Organización.

El número de Organizaciones Internacionales, universales y regionales, no sólo se ha consolidado desde el final de la IIª Guerra Mundial sino que se ha intensificado hasta el punto que su proliferación constituye una de las notas más características de las relaciones internacionales contemporáneas.

Las Organizaciones Internacionales, en efecto, expresan uno de los hechos políticos más relevantes de la comunidad internacional de nuestro tiempo en tanto que cauces para la diplomacia multilateral y la acción colectiva de los Estados ya que, consideradas en su conjunto, encuadran prácticamente casi todos los sectores de la vida internacional y han facilitado la participación de los pequeños y medianos Estados en las relaciones internacionales.

Desde un punto de vista jurídico, la esencia del fenómeno de Organización Internacional radica en la existencia de una voluntad propia en el ejercicio de

* Sesión del día 27 de Febrero de 2007.

las competencias que los Estados hayan atribuido a cada Organización en su tratado fundacional. En este sentido, la Corte Internacional de Justicia tuvo muy en cuenta en su dictamen de 11 de abril de 1949, sobre Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, el hecho de que la Organización tiene una voluntad propia y es, por tanto, una entidad distinta y separada de los Estados miembros. La Carta de las Naciones Unidas, dijo la Corte,

“no se ha limitado a hacer de la Organización por ella creada un centro en el que se armonizarán los esfuerzos de las naciones para la consecución de los propósitos en ella definidos: le ha dado órganos, le ha asignado una misión propia y ha definido la posición de los Estados miembros con relación a la Organización, colocada en ciertos aspectos frente a sus miembros a los que, llegado el caso, tiene el deber de recordarles determinadas obligaciones”.

Ahora bien, la subjetividad jurídica internacional de las Organizaciones Internacionales es muy distinta de la de los Estados. Es cierto que en el dictamen antes citado la Corte Internacional de Justicia sostuvo que la Organización de las Naciones Unidas podía presentar una reclamación internacional porque para que la Organización pudiera alcanzar los propósitos enunciados en su tratado fundacional era indispensable que tuviese personalidad internacional. Dicha personalidad, y la consiguiente capacidad para presentar una reclamación internacional, estaba necesariamente implícita en el tratado fundacional de las Naciones Unidas a pesar de que en su artículo 104 la Carta se refiera únicamente a la capacidad jurídica de la Organización en el territorio de los Estados miembros.

Conviene, sin embargo, no interpretar desmesuradamente las palabras de la Corte Internacional de Justicia ya que el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de la Organización de las Naciones Unidas no equivale a decir que sus derechos y obligaciones sean los mismos que los de un Estado; por el contrario, la Corte sostuvo que la ONU no es un Estado, y mucho menos un superestado, al afirmar resueltamente que

“mientras que un Estado posee la totalidad de derechos y deberes internacionales reconocidos por el Derecho internacional, los derechos y deberes de una Organización Internacional dependen de sus propósitos y funciones tal como son enunciados o estén implícitos en sus tratados constitutivos y hayan sido desarrollados en la práctica” (CIJ, Recueil 1949, pág. 180).

La diferencia entre los Estados y las Organizaciones Internacionales se manifiesta en tres importantes datos que no es posible ignorar:

a) En primer lugar, y a diferencia de los Estados, las Organizaciones Internacionales no tienen territorio ni población.

b) Las Organizaciones Internacionales, por tanto, sólo tienen un elemento constitutivo: los órganos a los que el tratado fundacional de cada Organización Internacional confía el ejercicio de las competencias atribuidas por los Estados miembros a la Organización Internacional de que se trate.

c) Por último, la relevancia de los tratados fundacionales hace que las Organizaciones Internacionales difieran jurídicamente entre sí y sean jurídicamente diferentes unas de otras, mientras que los Estados soberanos, por encima de sus diferencias de hecho, tienen rasgos jurídicos comunes. Este último dato es particularmente relevante y explica que si bien es posible una teoría general de los Estados, de sus elementos constitutivos y competencias, resulta más difícil y problemática en cambio una teoría general de las Organizaciones Internacionales, respecto de las que habrá siempre que tomar en consideración sus tratados fundacionales, esto es, los acuerdos mediante los que los Estados soberanos las crean.

1. Base interestatal de las Organizaciones Internacionales

Las Organizaciones Internacionales se constituyen con el fin de cumplir ciertas funciones de interés común, y de ahí que estén dotadas de un aparato permanente de órganos y que en ellas la idea de función ocupe una posición clave, análoga a la que la noción de soberanía tiene en el sistema político del Estado.

Las Organizaciones Internacionales tienen pues una base interestatal y voluntaria, un aparato permanente de órganos, una voluntad propia, y una función que sirve de fundamento para la definición jurídica de las competencias de cada Organización. En otras palabras, las Organizaciones Internacionales presuponen la existencia de los siguientes elementos: 1) una pluralidad de Estados soberanos e independientes; 2) un entramado muy diverso de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales en el que aparecen problemas que los Estados no pueden resolver por sí solos; 3) por último, la conciencia de la necesidad de medios y mecanismos institucionalizados que organicen y regulen las actividades colectivas de los Estados.

En definitiva, son estas últimas las que explican el nacimiento, con las Comisiones Fluviales y las Uniones Administrativas, y el posterior desarrollo del fenómeno de Organización Internacional pues, como sostuvo la Corte Internacional de Justicia en su dictamen de 11 de abril de 1949,

“el desarrollo del Derecho internacional, en el transcurso de su historia, ha resultado influido por las exigencias de la vida internacional, de forma que el crecimiento progresivo de las actividades colectivas de los Estados ha hecho surgir ejemplos de acción ejercida en el plano internacional por determinadas entidades

que no son Estados. Este desarrollo desembocó, en junio de 1945, en la creación de una Organización Internacional cuyos propósitos y principios se enuncian en la Carta de las Naciones Unidas” (CIJ, Recueil, 1949, p. 178).

2. Soberanía de los Estados y Organizaciones Internacionales

La contradicción intrínseca entre el irreducible dato intergubernamental (base interestatal y voluntaria del fenómeno de Organización Internacional) y la dimensión institucional de las Organizaciones Internacionales trae consigo que el problema estribe en conciliar la soberanía e independencia de los Estados miembros con las exigencias y necesidades de la cooperación permanente e institucionalizada para cuya satisfacción han sido creadas las diferentes Organizaciones Internacionales.

Es preciso, por tanto, no sobreestimar el significado político y jurídico de las Organizaciones Internacionales mientras que una instancia de autoridad política superior a los Estados siga faltando en las relaciones internacionales y en la vida internacional.

Los hechos muestran además que los Estados participan simultáneamente en relaciones bilaterales permanentes (llevadas a cabo a través de la diplomacia clásica), en relaciones multilaterales ocasionales (desarrolladas en Conferencias diplomáticas *ad hoc* o preparadas y auspiciadas por una Organización Internacional), y en relaciones colectivas permanentes e institucionalizadas, a escala universal o regional (Organizaciones Internacionales universales y regionales).

Lo esencial, por consiguiente, es la respuesta que los Estados soberanos den al problema de cómo regular sus relaciones de conflicto y de cooperación, problema para cuya solución disponen de diferentes cauces en los que participan simultáneamente: el bilateral, el multilateral y el de las Organizaciones Internacionales. Este último no se da necesaria y automáticamente, sino que está en función de la voluntad de los Estados, lo que explica, por ejemplo, que no exista una Organización Internacional para la salvaguarda del medio ambiente a pesar del hecho indiscutible de que éste sea uno de los más importantes problemas globales con que hoy nos enfrentamos.

El fenómeno de Organización Internacional constituye sin duda un esfuerzo de integración e institucionalización; pero se trata de un proceso que no ha desplazado a los Estados soberanos, y de ahí que la sociedad internacional no haya perdido del todo sus principios constitucionales de soberanía e independencia de las entidades políticas que están en su base, los Estados soberanos, ni su carácter predominantemente descentralizado y paritario, escasamente institucionalizado. Es pues preciso evitar simplificaciones engañosas, incluso si se trata de

Organizaciones Internacionales a las que los Estados ceden o transfieren el ejercicio de competencias soberanas y se califican por ello de supranacionales.

3. Soberanía de los Estados y Organizaciones internacionales de integración

En este tipo de Organizaciones Internacionales los Estados miembros no sólo aceptan limitar sus competencias, como ocurre en las Organizaciones Internacionales de cooperación, sino que transfieren el ejercicio de competencias soberanas a la Organización Internacional de que se trate. Su ejemplo más significativo es el de las Comunidades Europeas, respecto de las que tiene sentido lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución española al referirse a los tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

A pesar de la aparente claridad de la distinción entre Organizaciones Internacionales de integración y Organizaciones Internacionales de cooperación, tal distinción no está exenta de dificultades ya que, incluso en las Comunidades Europeas, subsiste el principio básico de la soberanía de los Estados, originando un difícil problema jurídico, el del reparto de competencias entre las Comunidades y los Estados Miembros, y una grave cuestión política, la de la pervivencia de lo intergubernamental en el plano supranacional comunitario.

Ello explica que el Tribunal Constitucional alemán, en su sentencia de 12 de octubre de 1993 (mediante la que resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley alemana de ratificación del Tratado de la Unión), sostuviera expresamente que

“los Estados miembros fundaron la Unión Europea con el fin de ejercer mancomunadamente la soberanía [...] El Tratado de la Unión tiene presentes la independencia y la soberanía de los Estados miembros por cuanto compromete a la Unión a respetar la identidad nacional de los Estados miembros [...] dotando a la Unión y a las Comunidades [...] tan sólo de determinadas competencias y facultades [...] y erigiendo acto seguido a la norma de subsidiariedad en principio jurídico vinculante para la Unión”.

El Tribunal Constitucional alemán insistió en que no existía en aquel momento el proyecto de fundar unos Estados Unidos de Europa, por lo que, en consecuencia, incluso después de ratificar el Tratado de la Unión Europea, Alemania seguiría siendo un Estado soberano, miembro de una asociación de Estados cuyo poder comunitario deriva de los Estados miembros. Alemania, concluía el Tribunal Constitucional en este punto,

“es uno de los “señores de los Tratados” que justificaron su vinculación al Tratado de la Unión suscrito por un período de tiempo ilimitado con la voluntad de ser miembro a largo plazo, aunque, en definitiva, podrían anular tal pertenencia en virtud de un acto en sentido contrario”.

La cuestión ha sido abordada recientemente en España en razón de lo dispuesto en el artículo I-6 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cuyo tenor literal es el siguiente:

“La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”.

A requerimiento del Gobierno, el Consejo de Estado emitió el 21 de octubre de 2004 un Dictamen en el que señaló la posibilidad de un conflicto entre dicho precepto y la Constitución española en la medida en que la redacción del artículo I-6 puede chocar con la consideración de la Constitución española como norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, por lo que recomendó que se hiciera uso de la facultad prevista en el artículo 95.2 de la Constitución para que el Tribunal Constitucional declarase si existía o no contradicción entre el Tratado y la Constitución española.

El problema no era únicamente de naturaleza técnico-jurídica sino que tenía un alcance más amplio. La integración europea se ha ido realizando de forma progresiva y si al principio se trataba de materias económicas y técnicas, a medida que las instituciones comunitarias han ido asumiendo competencias cuyo ejercicio afecta progresivamente a la vida de los ciudadanos, la Unión Europea tenía necesidad de fijar los valores sobre los que se fundamenta así como sus objetivos mediante la adopción de un tratado que por su contenido pudiera ser percibido y entendido como una auténtica Carta constitucional.

Con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa la integración europea entra pues en una nueva fase del proceso iniciado por seis Estados en 1951 (con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero), proseguido en 1957 con los Tratados de Roma (constitutivos de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica), en 1986 con el Acta Única, y más tarde con el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992, reformado por los Tratados de Amsterdam, 1997, y Niza, 2000).

Éste es el sentido y la razón de ser del artículo I-6 del Tratado, que al afirmar que la Constitución Europea y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros parece chocar abiertamente con la

constante interpretación que el Tribunal Constitucional ha dado a la supremacía de la Constitución española, sobre la base de lo dispuesto en los artículos 1 y 9.1 de la misma.

El artículo I-6 refleja la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y es el resultado de una larga y zigzagueante evolución, cuyos hitos fueron sentados casuísticamente por el Tribunal de Justicia en un proceso en el que han sido jalones notables sentencias como las de los casos *Van Gend and Loos*, *Costa/ENEL*, *Internationale Handelsgesellschaft*, *Simmenthal* y otras.

No obstante, es innegable que algunos de los Tribunales Constitucionales –como el alemán y el italiano– no han aceptado, al menos de forma expresa, el principio de primacía con el alcance incondicional con que aparece configurado en la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, y han sostenido que existen ciertos límites derivados tanto del fundamento constitucional para la atribución de competencias a la Comunidad como de las normas constitucionales relativas a la protección de los derechos fundamentales.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional español sostuvo en su Declaración de 13 de diciembre de 2004 que la cesión del ejercicio de competencias a la Unión Europea y la integración consiguiente del Derecho comunitario en el nuestro imponen límites a las facultades soberanas del Estado,

“aceptables únicamente en tanto el Derecho europeo sea compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución nacional”. Por ello, “la cesión constitucional que el artículo 93 de la Constitución española posibilita tiene límites materiales que se imponen a la propia cesión”.

Esos límites, que implícitamente se derivan de la Constitución, añade la Declaración del Tribunal Constitucional,

“se traducen en el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución”.

El Tribunal Constitucional examinó los artículos I-2 y II-113 del Tratado (en los que se enuncian los valores que fundamentan la Unión y se proclama que ninguna de las disposiciones de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión podrá interpretarse de modo limitativo o lesivo de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por las Constituciones de los Estados miembros) y sostuvo que, para interpretar correctamente la primacía proclamada del Derecho comunitario y el marco en el que se desenvuelve, el dato a tener en cuenta es que

el Tratado parte del respeto a la identidad de los Estados integrados en ella y de sus estructuras constitucionales básicas, pues como dispone el artículo I.5.1:

“La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”.

Sobre estas bases, el Tribunal concluyó en este punto que los preceptos antes citados consagran

“la garantía de la existencia de los Estados y sus estructuras básicas, así como sus valores, principios y derechos fundamentales, que en ningún caso podrían llegar a hacerse irreconocibles tras el fenómeno de la cesión del ejercicio de competencias a la organización supraestatal, garantía cuya ausencia o cuya falta de proclamación explícita justificó en etapas anteriores las reservas opuestas a la primacía del Derecho comunitario frente a las distintas Constituciones por conocidas decisiones de las jurisdicciones constitucionales de algunos Estados”.

Junto a esas garantías, debe destacarse además que la primacía que para el Tratado y el Derecho comunitario derivado se establece en el artículo I-6,

“se contrae expresamente al ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión Europea. No es por tanto una primacía de alcance general, sino referida exclusivamente a las competencias propias de la Unión. Tales competencias están delimitadas con arreglo al principio de atribución (art. I-11.1 del Tratado), en cuya virtud la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros”.

En definitiva, la primacía opera respecto del ejercicio de las competencias cedidas a la Unión por voluntad soberana de los Estados y también soberanamente recuperables a través del procedimiento de retirada voluntaria previsto en el artículo I-60 del Tratado.

Se tiene así la impresión de que asistimos a una especie de puesta en cuestión de la noción de supranacionalidad, en el sentido de que tanto los Gobiernos como algunas jurisdicciones Constitucionales reaccionan y ponen límites al alcance de la supranacionalidad.

Acaso ocurra, sin embargo, que habíamos exagerado el sentido de expresiones tan generalizadas como “transferencia o cesión de soberanía” o “abandono

de la soberanía” y que hayamos tomado conciencia de que, después de todo, la supranacionalidad no consiste tanto en esto último cuanto en un ejercicio en común de competencias soberanas, confirmándose así todo lo que hay de simplificación y exageración cuando se distingue tajantemente entre integración y cooperación.

Una diferencia existe desde luego, pero se trata de una distinción de grado que es preciso no exagerar ni simplificar; desde mi punto de vista, es así como podemos comprender mejor los límites y las reservas con que es preciso emplear expresiones como “transferencia o cesión de competencias soberanas” o “abandono de soberanía” cuando se habla de Organizaciones Internacionales supranacionales ya que, en definitiva, la supranacionalidad no consiste en “transferir”, “ceder” o “abandonar” parcelas de soberanía sino, más bien, en el ejercicio en común de competencias soberanas de los Estados, que siguen siendo los sujetos primarios del Derecho internacional.

II. CONCLUSIONES

Incluso cuando hablamos de Organizaciones Internacionales de integración, por tanto, los Estados también salvaguardan su soberanía, lo que configura al fenómeno de Organización Internacional como una específica realidad política y jurídica, intermedia entre el clásico sistema diplomático de yuxtaposición de Estados soberanos y el sistema político del Estado. De ahí que aunque resulte innegable que las Organizaciones Internacionales han contribuido y contribuyen al proceso de institucionalización e integración de la comunidad internacional, no sea menos cierto que, al menos en parte, son instrumentos al servicio de los Estados.

No es pues posible exagerar el significado de las Organizaciones Internacionales ni pensar que éstas han hecho de la comunidad internacional un sistema político plenamente institucionalizado ya que no han desplazado a los Estados soberanos sino que, más bien, han consolidado la estructura predominantemente interestatal del sistema internacional. La estructura de la sociedad internacional, efectivamente, sigue siendo una estructura de poder que sólo en segundo término es funcional, por lo que la base sociológica de las Organizaciones Internacionales supone más un principio de coordinación entre Estados soberanos que de subordinación de éstos a una instancia política superior.