

LA SUPRANACIONALIDAD Y LA CONSTITUCIÓN DE 1992

José Antonio Moreno Ruffinelli

SUMARIO:1. INTRODUCCIÓN. 2. ¿QUÉ ES LA SUPRANACIONALIDAD? 3. LA SUPRANACIONALIDAD Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. 4. LA SUPRANACIONALIDAD EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN. 5. LA SUPRANACIONALIDAD EN EL ÁMBITO DEL MERCOSUR. 6. LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA Y LA SUPRANACIONALIDAD. 7. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL Y CULTURAL. 8. REFLEXIÓN SEMÁNTICA. 9. CONCLUSIÓN.

LA SUPRANACIONALIDAD Y LA CONSTITUCIÓN DE 1992

José Antonio Moreno Ruffinelli

1. INTRODUCCIÓN

El tema de la supranacionalidad ha adquirido gran relevancia en los tiempos que corren, debido a que los países han entendido que es mejor, para obtener un desarrollo más acelerado, integrarse en bloques regionales, lo cual les permite ampliar sus mercados, y además, negociar con otros bloques con mayor ventaja.

En la era contemporánea, Francia y Alemania dieron el primer paso al constituir en 1952 la “Comunidad del Carbón y del Acero”. Ponían así fin a un enfrentamiento de siglos, que había producido enormes daños a sus países. Territorios que se ganaban y perdían de acuerdo a las guerras que libraban, con las secuelas que ello acarrea, presupuestos con enormes déficit, y un comercio muy limitado, eran los resultados de esa política de constantes desacuerdos.

Dicho tratado fue sin embargo el gran cambio. El comienzo de una nueva época que abriría al mundo un concepto nuevo: la supranacionalidad. Si bien, expresamente no se menciona dicho concepto en el tratado citado, sin embargo como bien apunta Ricardo Alonso García: “Se advierte ya en este diseño los rasgos esenciales de lo que se conoce como supranacionalidad; concepto este al que subyace el fenómeno de la cesión de soberanía a favor de una organización y en torno a cuatro cuestiones esenciales: 1) quién decide (la estructura política de la organización); 2) cómo se decide (mediante unas reglas de funcionamiento que escapan al control individual y por

tanto soberano de los Estados miembros de la organización; 3) control sobre lo decidido (en manos de una estructura jurisdiccional también propia de la organización) y 4) efecto de lo decidido (obligatorios para los Estados miembros y sus ciudadanos en términos, como declarará años más tarde el Tribunal de Justicia de eficacia directa y primacía derivados del propio del ordenamiento comunitario)²⁷⁹. Es recién en 1958 cuando se firma el Tratado de Roma, que crea la Comunidad Económica Europea, integrada por seis países, cuando se comienza a hablar con frecuencia de la supranacionalidad, porque sus firmantes comprendieron que era el único y verdadero camino para una real integración. Pero en realidad me atrevería a decir que fue en realidad una gran elaboración pretoriana. En efecto, fue el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el que conforme lo anota Louis J.V.” ha dejado a un lado ese concepto de soberanía indivisible, sustituyéndolo por otro nuevo de soberanía divisible, esto es para cada materia, el cual se ajusta más al concepto de comunidades”²⁸⁰.

2. ¿QUÉ ES LA SUPRANACIONALIDAD?

Es un concepto nuevo, de difícil definición, por las múltiples facetas que encierra. Pero me animo a decir que antes que nada es un concepto político. Lo es porque dicha figura emana de una decisión política de los Estados que se someten a ella, decisión que puede ser de política constitucional, legislativa o por la vía de los Tratados Internacionales. Se me puede replicar que todas las decisiones estatales son de carácter

²⁷⁹ Ricardo Alonso García, *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Ed. Thompson-Civitas, Madrid, 2007.

²⁸⁰ Louis J.V., "El ordenamiento jurídico comunitario", cita tomada del libro de Carlos Russo Cantero, *El MERCOSUR ante la necesidad de organismos supranacionales*, Intercontinental Editora, Asunción, 1999.

político. Y así es. El poder político, es el que tiene la decisión de aceptar o no en su ordenamiento jurídico la supranacionalidad. Es indudable que al hablar de poder político lo hacemos en sentido general, si se entiende por tal no solamente el poder que ejerce la posibilidad de imponer su voluntad, sino también del poder constituyente, que aunque extraordinario, por sus fines, es sin duda el máximo poder de la república.

Es también un concepto jurídico. Lo es porque tiene significación y consecuencias que se derivan de su vigencia. Hay una evidente primacía del derecho supranacional sobre el nacional, y esta circunstancia ha generado no pocas controversias en el mundo con relación a los conflictos que se generan con los jueces. Y se ha arbitrado un procedimiento de cooperación judicial entre los jueces nacionales y los supranacionales para evitar conflictos de competencia que se presentan cuando existen dudas sobre cuál derecho es el aplicable, el que se traduce a través de las opiniones consultivas en el MERCOSUR (en el protocolo de Olivos) y de cuestiones prejudiciales en la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea.

Es importante destacar que los Estados acuerdan en la supranacionalidad, que puedan dictarse normas comunes a los Estados sometidos a ella, y de vigencia inmediata, sin necesidad de un proceso de internalización, porque éste ya ha sido acordado previamente, por lo que es innecesario cualquier otro acto administrativo o legislativo para su puesta en vigencia. Este hecho destaca la existencia de órganos legisferantes emanados de quienes son investidos de estas facultades por los respectivos tratados constitutivos, y es de fundamental importancia para la marcha y buen funcionamiento del bloque.

Es también un concepto económico, porque la supranacionalidad en este campo admite la aplicación de regulaciones en el campo económico como ser aranceles, tasas, barreras para - arancelarias, libre tráfico de mercaderías, libre tráfico de personas, y de mano de obra. Puede pues, comprenderse con facilidad la complejidad del término.

Cabe destacar que cuando la supranacionalidad proviene del derecho Internacional surge la siempre renovada controversia sobre la preeminencia de este derecho frente a las leyes, o mejor la existencia de un sólo orden jurídico o dos de ellos, a lo que Kelsen ha denominado las teorías monistas y dualistas del derecho. Cabe subrayar que este concepto ha sido aceptado por gran parte de la doctrina.

Para los que sostienen la tesis dualista, existe subordinación de las normas del Derecho Internacional al derecho interno y para los que sostienen la tesis monista, existe coordinación entre ambos órdenes, de modo que debe entenderse que se aplica un derecho único, basado en que no existe sino un orden jurídico, que es universal, y que el orden jurídico internacional como parte de éste, comprende también los órdenes jurídicos nacionales, atendiendo solamente a que el derecho internacional "determina las esferas de validez territorial, personal y temporal de los órdenes jurídicos nacionales, lo cual hace posible la coexistencia de numerosos Estados ". Esto es así, afirman, porque de lo contrario existiría entre ellos, es decir entre el orden jurídico nacional e internacional contradicciones insolubles.

La base en que se sustenta la teoría monista es que no pueden ser estos, dos sistemas normativos e independientes, si las normas jurídicas son válidas para el mismo espacio y el mismo tiempo.

Si se acepta esta proposición, como lo hace Kelsen, se debe entender que lo importante es buscar la coordinación entre ambos sistemas normativos, y no la contradicción entre ellos, ni la supremacía del uno sobre el otro. Esto sin embargo importa desconocer lo que el Estado efectúa dentro de su esfera internacional, como persona jurídica que es, y lo subordinaría a un orden jurídico interno. Es que este autor entiende que tanto el Derecho internacional como el interno parten de normas básicas. Dicho de otra forma, el Derecho Internacional es en su primera escala un derecho consuetudinario, es decir creado por la práctica habitual de los Estados, cuyo segundo grado sería el derecho resultante de las normas creadas por los órganos que a su vez son creados por los tratados.

Sin embargo, y a pesar de estos atinados pensamientos del maestro vienés, se debe entender que así como se parte en el orden interno de una norma básica que es la Constitución Nacional, en el Derecho Internacional se parte de normas básicas, que son los tratados internacionales, que se suscriben y enmarcan en lo que aquellas disponen. Pero es nuestro criterio que ambas coexisten, se complementan y no se contraponen. Y cuando existe un conflicto entre una norma del derecho internacional y otra del derecho interno, debe recurrirse necesariamente al orden de prelación de normas, fijado ya en la Constitución Nacional, primando la que tiene mayor jerarquía.

Pero en el caso de la supranacionalidad la disquisición debe ser aún más aguda, pues no se agota solamente en el orden de prelación de las leyes. La cuestión es mucho más compleja, pues avanza sobre este tema para ubicarse en una posición que afecta a otro concepto de mayor trascendencia y es la cesión de soberanía sobre todo en temas de competencia legislativa.

Surge, pues, como cuestión previa determinar que la supranacionalidad importa ceder una parte de la soberanía nacional, y ello comporta obviamente un cambio de paradigma, que muchas personas no lo aceptan, o porque no lo entienden, o porque otras razones le impiden acercarse a un concepto de gran modernidad. Es interesante a los efectos de precisar el concepto, y ver la magnitud del cambio, lo que se expresaba con respecto a la soberanía en el pasado y como se la ve hoy.

Puede decirse que quien acuñó el término soberanía en los tiempos modernos fue Bodin, quien decía textualmente que: “Por soberanía se entiende el poder absoluto y perpetuo que es propio del Estado”. Y agrega N. Bobbio al comentar esta definición que “en la historia reciente del pensamiento político y jurídico, hay dos versiones: la primera se remonta a Austin, de acuerdo con la cual soberano es el que no solo tiene el poder independiente (lo que equivale a decir que no está sometido a ningún otro poder) sino que además se encuentra en la situación que sus órdenes son habitualmente obedecidas: la disolución del Estado comienza cuando las leyes ya no son generalmente obedecidas y cuando los órganos ejecutivos no son capaces de hacerla respetar. La otra versión es la conocida en el derecho Internacional con el nombre de “principio de la efectividad”: se puede decir que existe un orden jurídico (para la teoría pura del derecho el Estado se resuelve en el orden jurídico) únicamente cuando las normas emanadas de dicho orden no son solamente válidas sino eficaces lo que otorga al ordenamiento carácter de estabilidad”²⁸¹.

Es decir, por soberanía se entendió hasta mediados del siglo pasado el poder absoluto del Estado dentro de la jurisdicción de su territorio. No se podía admitir, de manera alguna, que no fuese por un caso de imposición como

²⁸¹ Norberto Bobbio, *Teoría General de la Política*, Ed. Trotta, p. 153.

consecuencia de una guerra victoriosa, un ordenamiento jurídico que no fuera del propio Estado.

En este sentido, Bidart Campos afirma que: “El Poder del Estado, al erigirse y colocarse por encima de los demás poderes, afirmará su preeminencia y a partir de ahí la ciencia política necesitará un concepto que describa y caracterice la cualidad del poder que está por encima de los otros y que no tiene a otro por encima de sí. Ese será el concepto de soberanía o de poder soberano”²⁸².

Nuestra Constitución tiene al comienzo en su artículo 2° la definición del concepto de soberanía al decir que: “En la República del Paraguay la soberanía reside en el pueblo que la ejerce, conforme a lo dispuesto en esta constitución”.

En esta definición se nota un cambio de dirección del concepto ya que no le atribuyen al Estado sino al pueblo el poder supremo. Se trata, claro está, de una ficción, ya que el verdadero poder se encuentra concentrado en el Poder Público. En realidad no es sino la aplicación de la concepción jusnaturalista que al decir de Mario Justo López: “no hicieron en el fondo otra cosa que cambiar el sujeto de la soberanía, trasladándolo del rey a la colectividad”²⁸³.

Y con respecto al concepto que la soberanía reside en el pueblo nos dice el mismo autor que: “También corresponde señalar que el principio de la soberanía del pueblo resiste el carácter de dogma doctrinario y ha sido objeto de examen crítico desde el punto de vista de la teoría científica aún por

²⁸² Germán Bidart Campos, *Lecciones Elementales de Política*, Ed. Ediar Bs. As., p. 224.

²⁸³ Mario J. Manual López, *Derecho Político*, Ed. Desalma Bs. As. 1994, p. 240.

muchos autores que no pueden tildarse de antidemocráticos tales como Kelsen, Beltrán de Jouvenel, Friedich y Sartori. A través de tales exámenes se puede llegar a la conclusión de que la fórmula soberanía del pueblo se compone en realidad de tres abstracciones – el pueblo, la soberanía y la afirmación dogmática de que aquél es el titular ésta- y que su valor y su validez son mas de carácter negativo que positivo, en cuanto rechazan el derecho inmanente de uno sólo o de pocos a mandar y dominar al resto, sin asegurar por sí solos la justicia y la libertad”²⁸⁴. A su vez Burdeau nos dice que: “cuando se llama al pueblo a expresar su soberanía por medio de sus representantes, el problema de que se trata es el de fijar el modo de su designación. Sin duda, en el espíritu democrático hay un el único mérito democrático es la elección”²⁸⁵.

Queda pues claro que el concepto de soberanía puede entenderse como el poder que no admite otro poder superior y que el mismo reside en el pueblo.

3. LA SUPRACIONALIDAD Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Estos conceptos fueron morigerados con la aparición en el Derecho Internacional de la teoría de los derechos fundamentales. La revalorización de los derechos humanos, cobró fuerza en la segunda mitad del siglo pasado, luego de los horrores de la Segunda Guerra Mundial. Con la declaración universal de los derechos humanos se revitalizaba el principio del respeto de la persona humana con sus inalienables derechos, consagrada por las Naciones Unidas, que si bien tiene antecedentes en la declaración de Independencia de los Estados

²⁸⁴ Mario López, op. cit. p. 241.

²⁸⁵ G. Burdeau, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editora Nacional, p. 181.

Unidos de 1.776 y luego con fuerte influencia universal, en la Revolución francesa de 1.789, adquiriría, a partir de esa declaración, una nueva dimensión: la internacional. La Organización de las Naciones Unidas que es un organismo creado para asegurar la paz y la seguridad de las naciones fue el que los proclama y haría de ellos una bandera de lucha en todos los países del orbe.

Su primera frase ya nos demuestra la fuerza y la dimensión ética del contenido de la declaración: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Si bien, como acertadamente lo apunta Bobbio, “las palabras no son nuevas, el ámbito de validez de sus disposiciones si lo es”. Es que algo que nos parece tan obvio, sin embargo fue motivo de largas disputas. Pero creo que nadie se atrevería a discutir hoy que los derechos a que alude la declaración son anteriores a cualquier ley positiva y existen porque existe la persona humana, con una consecuencia inmediata del “ser” humano, es decir ontológicamente son insitos al hombre. Pero no debe olvidarse que muchos gobiernos de facto, hicieron de la violación de los derechos humanos fundamentales su forma de gobierno.

Estos derechos humanos, a los que me estoy refiriendo, son los primeros que han adquirido la dimensión de supranacionales, es decir que su aplicación, y protección está por encima de los Estados, y éstos han cedido parte de su soberanía para que ello ocurra. Se han firmado convenciones de Naciones Unidas y la OEA sobre derechos humanos, y últimamente el Tratado de Roma que establece el Tribunal Penal Internacional, en el cual los países firmantes ceden claramente su jurisdicción para el juzgamiento de cierta clase de delitos específicamente tipificados en ella.

El caso paradigmático del Ex Presidente de Chile Pinochet es una demostración clara de cómo se fue desarrollando el concepto hasta llegar a estrados judiciales. En este singular caso, un país España, reclama la extradición del Ex Presidente chileno Pinochet, a un tercer país, Gran Bretaña, en el que se encontraba, para juzgarlo por delitos cometidos en otro lugar, Chile. Si nos atenemos a la doctrina y legislación tradicionales, este hecho sería considerado una herejía jurídica. Los delitos, dice esta corriente, deben ser juzgados en el territorio donde han sido cometidos, o donde ellos tuvieron alguna consecuencia. Sin embargo, el concepto de la supranacionalidad de los derechos humanos, y hace que cualquier juez que pudiera tener interés en aclarar un ilícito (en este caso había ciudadanos españoles y el juez requirente de la extradición era español), pudiera juzgarlo. El tema se resolvió finalmente por la vía diplomática. Pero fue toda una revolución en materia de jurisdicción penal.

4. LA SUPRANACIONALIDAD EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Es obvio que además de los derechos humanos, donde más aparece nítida la cuestión de la supranacionalidad es en los procesos de integración, procesos que revisten diversos aspectos, no siempre coincidentes en un proceso u otro. En algunos existe una preeminencia de lo supranacional y en otros la preeminencia de lo supra - estatal.

Quiero dejar sentado, sin embargo, que no existe, ni aún en los procesos de integración más perfectos, como el caso de la Unión Europea una supranacionalidad absoluta. Esta implicaría prácticamente la desaparición de los Estados como tales y la aparición de una Federación de Estados, y eso está muy lejos de suceder.

Lo que ocurre es que en la supranacionalidad existen algunas competencias delegadas que son necesarias para que el proceso de integración funcione. Pero aún en los países integrados, hay otras que son indelegables por la naturaleza misma del concepto de Estado. Ninguno de ellos va a delegar cuestiones que hacen a la seguridad interna de ellos (es solamente un ejemplo y pueden haber muchos otros). Esta quedará siempre en la esfera del Estado. No puede ser delegada a una organización supranacional, porque sería ya la pérdida total de su soberanía. Y ese no es el concepto de la supranacionalidad. Como ejemplo de lo que afirmamos podemos decir que dentro de la Unión Europea²⁸⁶ hay cuestiones que son supranacionales y otras supraestatales. Sobre todo cuando se trata de las relaciones exteriores. Es el caso de la guerra de Irak donde algunos países de la Unión tuvieron posiciones absolutamente divergentes (Gran Bretaña, Italia y España por un lado, Francia y Alemania por el otro). Es decir en este caso los Estados parte actuaron independientes del acuerdo marco Unión Europea.

Pero es importante destacar que a la supranacionalidad alcanza a la regulación, por vía de normas que realizan los órganos supranacionales y que son de aplicación obligatoria para los países que conforman el bloque. Así por ejemplo cuando se trata de normas medioambientales, ellas son aplicadas en todos los países y su no aplicación importa la violación del tratado marco que ha creado la organización. Como ejemplo puede citarse también la regulación que hace la Unión Europea sobre los ruidos (polución sonora). Se han dictado normas que regulan el ruido de los motores de los aviones y que son de aplicación obligatoria en todos los países del bloque. En este caso hay una clara definición jurídica sobre el concepto de la

²⁸⁶ La referencia a la Unión Europea es siempre necesaria por su obvia importancia en el mundo.

validez de las normas supranacionales, válidas porque rigen tan pronto sean promulgadas de acuerdo con el tratado constitutivo.

Es decir que básicamente la supranacionalidad permite que una autoridad superior, creada previamente por un tratado, pueda dictar normas que son obligatoriamente aplicables a los Estados parte.

No pocos problemas han surgido como consecuencia de la supranacionalidad sobre todo en cuanto a disposiciones constitucionales que pueden afectar a los distintos países que conforman el bloque de integración.

Uno de ellos tiene relación con la jerarquía de las normas. Kelsen en su Teoría Pura del Derecho es quien se ha ocupado con sumo detalle de este tema. Para él existe por sobre todas las cosas una norma fundamental a la que llama *grundnorm*. Entiendo que para él este es un concepto epistemológico. Nos dice: “La norma fundamental es así la hipótesis necesaria de todo estudio positivista del derecho. Al no haber sido creada según un procedimiento jurídico, no es una norma de derecho positivo; dicha norma no es puesta sino supuesta. Es la hipótesis que permite a la ciencia jurídica considerar al derecho como un sistema de normas válidas. Y agrega más adelante algo que es fundamental para nuestro estudio: “La norma fundamental de un derecho nacional es una norma del derecho internacional”²⁸⁷.

Quiere decir que para verificar la posibilidad de la supranacionalidad en ciertos y determinados campos debemos recurrir necesariamente a la Constitución Nacional que es la norma fundamental, contra la cual no puede dictarse ninguna ya que caería dentro del concepto de la inconstitucionalidad.

²⁸⁷ H Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, pp. 139 y 143.

Si no existen normas en las constituciones que permiten este status, entonces es necesario que ellas se adecuen para que pudiera funcionar y es de hecho lo que ha ocurrido en los países de la Unión Europea.

Pero aun así, con la adaptación constitucional, algunos países tuvieron que recurrir al referéndum para aprobar el tratado. Y recuérdese lo que pasó hace apenas dos años cuando se quiso aprobar el Tratado llamado Constitución Europea. El nombre seguramente conspiró contra la aprobación, pues muchos ciudadanos de los países integrantes pensaban que desaparecerían como tales. Eso a pesar del claro pronunciamiento de los Tribunales Constitucionales, como el español por ejemplo, que determinaron que se trataba precisamente de eso, de un Tratado, y que el nombre adoptado no cambiaba la naturaleza jurídica del acuerdo.

5. LA SUPRANACIONALIDAD EN EL ÁMBITO DEL MERCOSUR

Para entrar en el tema de la supranacionalidad en el ámbito regional del MERCOSUR quizá convenga recordar algunos antecedentes históricos a fin de verificar si el principio se da o no en nuestro bloque, para analizar luego las constituciones de los cuatro países fundadores del mismo.

El 9 de noviembre de 1988 Argentina y Brasil suscribían el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, que ponía fin a una larga etapa de desencuentros entre ambos países. Si bien el tratado se refería fundamentalmente a cuestiones de carácter comercial, materia en que se concentraban las mayores desavenencias, quedó en claro que la integración era el mejor camino para superar los desacuerdos a nivel regional, acorde con la tendencia que, en esta dirección, había ganado terreno en el

mundo. Uruguay y Paraguay fueron invitados más tarde al proceso, cuando en estos países se dieron las condiciones políticas y en fecha 26 de marzo de 1991, se firmó en Asunción el Tratado que da origen al Mercado Común del Sur, o MERCOSUR, con estos cuatro países como miembros plenos.

En el *Considerando* del tratado se establece con meridiana claridad cual es su objetivo principal cuando dice: “que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social”.

Si se lee con detenimiento esta frase, en ella está contenida el meollo del proceso integrador. Lo que lo ha movido a los gobiernos de los cuatro países de entonces fue crear un mercado ampliado que pudiera promover un mayor desarrollo de los mismos. Paraguay de un mercado de algo mas de cinco millones de habitantes pasaba a integrar uno de alrededor de doscientos millones. La propuesta era sumamente atractiva. Dependía luego de la voluntad política de los países alcanzar el objetivo.

El tratado es lógicamente intergubernamental o interestatal. Ninguna de las Constituciones de los cuatro países fundadores contenía entre sus disposiciones mención alguna a la supranacionalidad, y de ello fueron conscientes los negociadores y suscriptores del tratado.

Pero poco tiempo después, en el período llamado de transición a la democracia, la Asamblea Nacional, única autorizada por la Constitución del 67 a promover la reforma total o parcial de la Constitución, decidía, la reforma total de la constitución citada. Que quede claro que el tema que movía esta

reforma no era ni mucho menos adecuarla al Tratado de Asunción.

6. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL PARAGUAYA Y LA SUPRANACIONALIDAD

La Asamblea Nacional Constituyente resolvió incluir entre las disposiciones de la nueva Constitución un capítulo dedicado a las Relaciones Internacionales. En el artículo 145 se dispone: *“La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico y cultural”*.

A fin de clarificar conceptos, me permito en primer lugar transcribir dos opiniones emitidas por los convencionales constituyentes Evelio Fernández Arévalos y José F. Fernández Estigarribia.

El primero afirmaba cuando se discutía dicho artículo cuanto sigue: “Lo que se establece en el primer párrafo es que nuestro país admite un Orden Jurídico Supranacional, siempre que tenga por objeto garantizar la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y el desarrollo en lo político, económico y cultural. Evidentemente el precepto está encaminado a posibilitar la forma de cooperación integrativa que es una especie dentro del género de la cooperación internacional y que tiene como característica básica el hecho de que cierta competencia y atribuciones se otorgan a organismos de carácter extranacional o supranacional. Pero como se trata de decisiones de importancia y para evitar que pudiera darse el caso que fueran tomadas decisiones a la ligera, se establece un condicionamiento especial que es que las

decisiones en esta materia sólo podrán ser adoptadas por mayoría absoluta de cada Cámara en el Congreso”.

El segundo decía: “Con esta disposición constitucional, Paraguay podrá ingresar a aquellos acuerdos de integración de carácter regional o de carácter americano que sean necesarios para el desarrollo futuro del país”²⁸⁸.

La precedente transcripción nos demuestra en forma clara cuál ha sido la intención del legislador constituyente al establecer este artículo. La integración regional o aún mayor, si necesario fuere. Esto abre al país un amplio margen para adoptar decisiones que conlleven el carácter de supranacional sin más condicionamiento que una determinada mayoría calificada para cada Cámara del Congreso.

De esta forma, el Paraguay es el primer país dentro del MERCOSUR, que adecuo su Constitución a los requerimientos de la supranacionalidad para la integración, situación que sin embargo, generaba asimetrías constitucionales con los demás países del bloque, ya que en ninguna de las constituciones de ellos figuraba una disposición similar.

Esta es la valla principal que enfrenta el MERCOSUR para su avance institucional. La falta de supranacionalidad hace que por ejemplo el sistema de solución de controversias está aun lejos de ser el ideal que todos aspiramos para él.

Por otro lado se plantea el problema de la internalización de las decisiones adoptadas por las autoridades del bloque, las que al no ser supranacionales, necesitan de un instrumento

²⁸⁸ Transcripción del Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Tomo II, p. 13, sesión ordinaria del 19.05.92.

jurídico interno de cada país que lo ponga en vigencia. Y a la fecha hay un número importante (más de la mitad de ellas) que aun aguardan los procesos internos de cada Estado miembro.

7. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL Y CULTURAL

A fin de enmarcar el concepto de la supranacionalidad en el contexto doctrinario de los movimientos constitucionales, nos permitimos formular las siguientes disquisiciones.

Diversas opiniones existen en cuanto a la evolución del constitucionalismo sobre todo en el siglo XX de grandes transformaciones en este campo. Hasta ese entonces, campeaba el llamado constitucionalismo liberal, basado principalmente en la Constitución americana de 1776. Esta evolución va de la mano con la concepción acuñada por H. Heller del Estado Social de Derecho, en el cual este autor pretende buscar un relacionamiento racional entre las fuerzas del proletariado y de la burguesía, y contempla fundamentalmente, según algunos autores una transición hacia el socialismo y otros hacia el Estado democrático de derecho.

Al referirse al Estado Social de Derecho, Diego Valadés afirma que: “Uno de los efectos más señalados del constitucionalismo social de derecho fue de servir como base a la acción intervencionista del Estado. Por eso durante el proceso iniciado en la década de los ochenta del siglo XX, el progresivo desmantelamiento del Estado intervencionista ha implicado, inevitablemente, la reducción progresiva del Estado de Bienestar”²⁸⁹.

²⁸⁹ D. Valadés, *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, Ed. UNAM, 2.002.

Pero agrega una reflexión muy importante en un paso más delante de este tipo de constitucionalismo, al agregar el que denomina “cultural” y afirma que: “ Los derechos culturales no son como los sociales, derechos de clase, ni como los democráticos derechos universales. Los culturales son derechos colectivos que tutelan intereses relevantes que conciernen a todos los estratos socioeconómicos. Entre estos intereses están los *Derechos Humanos*, pero la gama es muy amplia. Comprende a la protección del medio ambiente, al desarrollo, al ocio y el deporte, a la intimidad, a la no discriminación, a la migración, a la información, a la objeción de conciencia, a la seguridad en el consumo, a la diversidad lingüística, cultural, étnica entre otros aspectos”²⁹⁰. En este sentido también el Profeso Ricardo Haro en las Jornadas Universitarias de Montevideo en junio de 2005 decía: “Tenemos la más firme convicción que para la vigencia de un Estado Social democrático y de derecho, es indispensable una conciencia cultural que afirme el principio que le punto de partida fundamental, y la meta de todo quehacer de la cultura, y el Estado es el Hombre y la Sociedad. Ese yo y el nosotros, es el fin último de todo Estado, todo poder, de todo Gobierno, de todo Derecho, de toda Educación, de toda Economía, de toda globalización, etc. Eso debemos grabarlo a fuego en nuestras mentes y en nuestros corazones, pues se trata de una verdad fundacional, ese núcleo no negociable, fuera de la cual, nada encontrará su sentido y nos perderemos en abismos. Este Hombre, al decir de Miguel de Unamuno, no es una entelequia, ni una mera divagación filosófica. Es el hombre real y concreto, es ese hombre de carne y hueso, que nace, sufre y muere, el que piensa y el que quiere, el hermano, el verdadero hermano, sujeto y objeto de toda filosofía, quiéranlo o no ciertos sedicentes filósofos”.

²⁹⁰ D. Valadés, op. cit., p. 21.

Si aceptamos esta posición, la Constitución paraguaya está sin dudas entre ellas. Sin embargo, en el artículo 1° de la misma se habla del Estado Social de Derecho, que pareciera comprender todos los aspectos citados por el eminente constitucionalista mexicano, con relación a su clasificación. Sin perdernos en disquisiciones muy teóricas, y si nos ceñimos al texto expreso de nuestra norma fundamental, debemos admitir que ella tuvo como norte el Estado social de derecho, pero que comprende mucho más que simplemente la armonización de las relaciones entre las clases obreras y productivas, sino todo aquello relacionado precedentemente con derechos culturales.

Por esa razón mantenemos nuestra opinión que nuestra Constitución está enrolada en el constitucionalismo social, y que uno de sus puntos centrales está en la “constitucionalización” de los derechos humanos. De ahí nuestra referencia a ellos en este trabajo.

Pero también es importante destacar que dentro de este mismo artículo se admite la supranacionalidad, no solamente para la defensa de los derechos humanos sino para que sirvan al desarrollo de nuestros pueblos. Y fue, obviamente pensando en MERCOSUR que nuestros constituyentes pusieron énfasis en el término *supranacionalidad*.

8. RELFEXIÓN SEMÁNTICA

No quisiera concluir sin una reflexión sobre la expresión supranacionalidad. Ello significa que está por “encima de las naciones”. Se entiende obviamente que se habla de la nación estado, pero la expresión nación tiene hoy día una connotación muy especial. Y además muy sensible. Los nacionalismos nacidos en el siglo XIX han reverdecido y cobrado nueva fuerza, sobre todo luego de la desintegración de la Unión Soviética.

Renació el nacionalismo balcánico, que resultó en la implosión de más de seis países, y muchos otros más desprendidos de la Unión Soviética. Pero no solamente en esos países. Alguno más cercano a nosotros, como España, por ejemplo, también tiene una especial sensibilidad a este término. La inclusión en el nuevo Estatuto de Cataluña de la palabra nación ha generado una polémica y reacciones innumerables en España.

¿Entonces, porque no hablar de “interestatalidad”? ¿No es acaso un vocablo más preciso para decirse lo que realmente es? A mi criterio no existen dudas. No se está por encima de las naciones sino de los Estados que forman parte de algún bloque regional. Pero debo admitir que en el derecho a veces existen palabras que aunque no reflejan exactamente su contenido, han ganado carta de ciudadanía y será muy difícil desterrarlas. Pero queda como una reflexión y para el debate.

9. CONCLUSIÓN

El concepto de la supranacionalidad es absolutamente necesario para un proceso de integración que busca la perfección. Importa la delegación de ciertas competencias propias de los Estados que la integran. Requiere de la creación de órganos también supranacionales que sean los encargados de dictar las normas aplicables a los países integrados, así como un sistema de solución de controversias que sea lo más perfecto posible. Tal la función del Tribunal de Justicia de la UE al que tienen acceso directo incluso los particulares, ciudadanos de cualquier país del bloque.

MERCOSUR está lejos de constituir un bloque de integración perfecto. Es apenas un comienzo, que avanza a pasos de tortuga por falta de la voluntad política sobre todo de quienes tienen más responsabilidad en ello, que son evidentemente, los socios mayores.

Mientras no se logre la desaparición de las asimetrías constitucionales entre los Estados miembros será difícil que ocurra la verdadera integración. Ella será la barrera (*¿o pretexto?*) para lograr el objetivo final que se propusieron los fundadores del bloque regional.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Ed. Thompson-Civitas, Madrid, 2007.

BIDART CAMPOS, Germán, *Lecciones Elementales de Política*, Ed. Ediar Bs. As. Pag.224.

BOBBIO, Norberto, *Teoría General de la Política*, Ed. Trotta, p. 153.

Convención Nacional Constituyente, Diario de Sesiones, Tomo II, p. 13, sesión ordinaria del 19.05.92.

KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, p. 139 y143.

LÓPEZ, Mario J., *Manual de Derecho Político*, Ed. Desalma Bs. As.,1994, p. 240.

LOUIS, J.V., "El ordenamiento jurídico comunitario", en Carlos Russo Cantero *el MERCOSUR ante la necesidad de organismos supranacionales*", Intercontinental Editora, Asunción, 1999.

VALADÉS, D., *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, Ed. UNAM, 2002.