

Las cláusulas de integración en las constituciones de Suramérica: 200 años después de la Carta de Jamaica

Juan Camilo Herrera
Universitat Pompeu Fabra Barcelona (España)

DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.06>

RECIBIDO: 16 de enero de 2015

APROBADO: 6 de julio de 2015

MODIFICADO: 18 de noviembre de 2015

RESUMEN: Este artículo tiene el propósito de abordar la integración supranacional en América del Sur desde la perspectiva de la internacionalización del derecho constitucional. Para ello, en la primera parte propone una clasificación básica para entender las cláusulas de integración supranacional; cómo son y para qué sirven. En segundo lugar, aplica la clasificación planteada y ofrece una compilación analítica de las (doce) constituciones vigentes en la región. A partir del examen del texto explícito en las disposiciones, identifica características comunes y discordancias, para proceder a plantear consideraciones que podrían contribuir al proceso de integración económica, política y social que está planteando la región.

PALABRAS CLAVE: integración regional • América del Sur • derecho constitucional (*Thesaurus*) • cláusulas de integración • *ius constitutionale commune* (palabras clave autor)

El presente artículo corresponde a la primera parte de una investigación más amplia efectuada durante los estudios de Maestría en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (España). Agradezco a todos los miembros del área de Derecho Constitucional de la UPF y al Equipo Editorial de *Colombia Internacional* por las ideas y críticas que contribuyeron a dar forma a la versión final del presente texto.

Integration Clauses in the Constitutions of South American Countries: 200 Years After the “Letter from Jamaica”

ABSTRACT: The purpose of this article is to address the supranational integration process in South America from the perspective of the internationalization of constitutional law. To do so, the first part proposes a basic classification to understand the supranational integration clauses, what they are and what purpose they serve. The second part applies the categories proposed and provides an analytic compilation of the (twelve) constitutions currently in force in South America. Based on an analysis of the explicit text in these constitutions, it identifies both their common features and the discrepancies, in order to proceed to pose questions that may contribute to the economic, political and social integration of the region.

KEYWORDS: regional integration • South America • constitutional law (*Thesaurus*) • integration clauses • *ius constitutionale commune* (*author's keywords*)



As cláusulas de integração nas constituições da América do Sul: 200 anos depois da Carta da Jamaica

RESUMO: Este artigo tem como objetivo abordar a integração supranacional na América do Sul sob a perspectiva da internacionalização do direito constitucional. Para isso, na primeira parte propõe uma classificação básica para entender as cláusulas de integração supranacional, como são e para que servem. Em segundo lugar, aplica a classificação proposta e oferece uma compilação analítica das 12 constituições vigentes na região. A partir da análise do texto explícito nas disposições, identifica características comuns e discordâncias para proceder a apresentar considerações que poderiam contribuir com o processo de integração econômica, política e social que a região está preconizando.

PALAVRAS-CHAVE: Integração regional • América do Sul • direito constitucional (*Thesaurus*) • cláusulas de integração • *ius constitutionale commune* (*palavras do autor*)

Introducción

La integración supranacional en América Latina, entendida como utopía o proyecto plausible, ha sido parte intermitente de su historia. Tanto desde la época de las independencias, así como especialmente desde la segunda mitad del siglo XX, distintas iniciativas han procurado la configuración de entes intergubernamentales, supranacionales y de cooperación. Estos se han enfocado en ductilizar el concepto tradicional de soberanía, mercado, ciudadanía y frontera a lo largo y ancho de una de las regiones con mayor homogeneidad del planeta (Malamud 2004; Saiz Arnaiz 2011).¹

Independientemente de cuál de las fórmulas condensadas en la nota al pie sea la correcta o aconsejable, es pertinente preguntarse: ¿a cuánto tiempo estamos de materializar la integración política, social y económica en la región? ¿Es deseable? Si bien el artículo no aborda estos interrogantes como objeto de estudio, parte de la base de que, ya sea en el mediano o en el largo plazo, desde la ingeniería del derecho constitucional y las demás disciplinas sociales, se requiere precisar y fijar las bases que sirvan para sostener la estructura de una eventual integración supranacional.

La profundización de la integración bajo el mecanismo y las circunstancias que el proceso determine (Tratado, Acuerdo o Constitución), a diferencia del proceso europeo y aprendiendo de su experiencia, debe contar con mecanismos precisos para que la habilitación y adaptación en los ordenamientos de los Estados se configuren dentro del marco del pluralismo constitucional existente (Torres 2011). De allí que cobre relevancia aprender de la experiencia y los errores cometidos en el proceso de integración del viejo continente, con la claridad que ni se está en la necesidad de empezar de cero, ni caer en el error histórico de “importar por importar del norte” esquemas “puros” (López 2004) o “actualizados” (Rodríguez 2011, 11).

Sin pretender calificar o descalificar cuál de las iniciativas existentes es la correcta o señalar cómo o para dónde se debe o no seguir, este trabajo ofrece una

1 Las principales iniciativas en materia de integración y/o cooperación intergubernamental en la región se podrían agrupar en el siguiente listado: Organización de los Estados Americanos (OEA) (1948), Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960-1980), Parlamento Latinoamericano (1964), Comunidad Andina de Naciones (CAN) (1969), Comunidad del Caribe (CARICOM) (1973), Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (1975), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1980), Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (1991), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (1991), Mesoamérica PPP (2001), Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (1994), Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (2004), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2008), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (2010) y la Alianza del Pacífico (2011).

radiografía del texto explícito en la normativa constitucional vigente. Propone una compilación analítica y de diagnóstico en relación con la integración latinoamericana en las doce constituciones de América del Sur, inspirada en la “estatalidad abierta” planteada por Klaus Vogel (1964).² A partir de esta categoría, se sugiere una clasificación que va de mayor a menor apertura.

El objetivo principal es identificar literalmente qué plasmó el poder constituyente de cada nación suramericana, y, con ello, diagnosticar desde el punto de vista normativo, es decir, desde la fuente constitucional, cuál es el interés de los poderes constituyentes de pertenecer a una unión latinoamericana o similar. El lente de este estudio no está puesto sobre la integración desde la perspectiva de los derechos humanos o de la teoría del bloque de constitucionalidad (Uprimny 2006), sino en las herramientas normativas de la integración supranacional comunitaria o, en otras palabras, desde las disposiciones constitucionales que permitirían una integración económica, política y social.³

En septiembre de 2015 se cumplieron doscientos años de la Carta de Jamaica, en la que Simón Bolívar, entre otros aspectos, señalaba la necesidad de una fuerte integración latinoamericana. Dado que la reflexión y la discusión de esa utopía continúan vigentes, este artículo ofrece anotaciones al texto explícito en las constituciones suramericanas, con el fin de comprender las cláusulas de integración supranacional y el *Ius cosntitucionale Commune* —más allá de la esfera de los derechos fundamentales—. En otras palabras, lo que se pretende es presentar al lector una clasificación, no de las realidades empíricas de la integración regional, sino de su posibilidad desde lo jurídico, a partir de la revisión de las normas constitucionales.

1. Las cláusulas de integración supranacional en Latinoamérica

a. Noción y contexto

Las cláusulas de integración son las disposiciones normativas que contemplan la posibilidad de ceder parte de la soberanía de un Estado a una institución o ente, ya sea del orden regional o internacional. Se trata eminentemente de una

2 La estatalidad abierta hace referencia a la “permeabilidad” de las constituciones nacionales respecto de la cooperación internacional o de la integración a un bloque. Es decir, en qué medida un ordenamiento jurídico en la esfera nacional se proyecta y acepta el derecho producido por un ente internacional (Huber 2013, 139-140).

3 Respecto de la materia y el alcance de lo que se ha caracterizado como “nuevo regionalismo” de “segunda ola” o “post-hegemónico” pero que en todo caso va más allá de lo económico en materia de integración, se recomienda especialmente la edición 81 de la Revista *Colombia Internacional*, en lo relacionado con “Procesos de integración política, social y económica”.

disposición de rango constitucional de alta relevancia dentro del cuerpo normativo de las constituciones contemporáneas, ya que, en efecto, corresponde a las materias o zonas en las que la propia Carta Política cede o traspasa sus poderes a una nueva esfera en la que se comparte interdependientemente, con otros actores, la toma de decisiones. Así, los Estados comprometidos en un proceso de integración o de cesión de competencias delegan de forma voluntaria poderes soberanos, en algunas materias, con el objetivo de satisfacer necesidades comunes (Claes 2005).

Ante esta cesión facultativa de soberanía y competencias, “los Estados se hallan subordinados a las instituciones que se han convertido en titulares de las mismas” (Negro 2010, 38). Dada la relevancia del acto de ceder o de compartir soberanías, para poder surtir efectos, se somete a un acto jurídico complejo, inicialmente impulsado y elaborado por el poder ejecutivo, el cual, consecuentemente, debe cumplir con la aprobación y el respectivo control político por parte del órgano parlamentario, y, por último, de control abstracto por el órgano de cierre judicial o intérprete de la Constitución.

Por medio de la consagración de este tipo de normas, lo que pretenden los poderes constituyentes, originarios y derivados, es la construcción de plataformas que permitan lo que Perotti (2004, 34) ha denominado “la habilitación constitucional a la integración” o puentes entre naciones vecinas o aisladas.⁴ Lo anterior con el propósito de transformar o ampliar el concepto de soberanía, a cambio de la posibilidad de actuar en conjunto frente a diversos desafíos que afrontan las naciones contemporáneas. En efecto, mediante esta modalidad se actualizan nociones tradicionales de Estado y soberanía; “el viejo concepto de Estado ya no existe en la realidad. Cualquier análisis constitucional debe tener en cuenta este dato” (Bustos 2011, 151). Lo mismo ocurre respecto a la transición del concepto tradicional de Estado soberano nacional al transnacional, entre otros (Häberle 2014; Innerarity 2015; Krisch 2010; MacCormick 1993; Neves 2013).

A partir de la experiencia de la Unión Europea, de la CAN y el MERCOSUR en la región, las cláusulas de transferencia o habilitación constitucional a la integración han permitido generar obligaciones y deberes vinculantes que sobrepasan la simple cooperación de los tratados internacionales. Esto ha dado lugar a una nueva etapa, de corregulación, por medio de organismos supranacionales que, como una “bisagra”, ejercen competencias que tradicionalmente correspondían al Estado.

En nuestra región, las primeras asimilaciones que se hicieron de las estructuras supranacionales en Europa fueron percibidas literalmente como

4 *Bridging mechanism* (Walker 1998).

5 En efecto, es el término usado por el Tribunal Constitucional de España para explicar el concepto. Declaración 1/2004, y sentencias 100/2012 y 14/2004.

“amputación de competencias esenciales” de los Estados nacionales (Moncayo 1962, 176). A los ojos de la doctrina contemporánea, más que una amputación, obedece a una mutación de la teoría clásica o al menos a “una modulación en el ámbito de aplicación de numerosas disposiciones constitucionales”, que si bien son distintas, en la mayoría de los casos no deben ser vistas como retrocesos (Saiz 2005, 58).

Aparte de Europa, es América Latina la región que con más seriedad se está preguntando por un proceso de integración en distintos niveles. Como es bien sabido, en el caso europeo, después de dos guerras mundiales y más de dos mil años de conflicto, la integración se inició como una reacción a ese pasado, y el motor de ese cambio —aparte del miedo— fueron la economía y el sector productivo (Haas 1958, 4). América Latina, en términos generales, es una región sin conflictos armados interestatales. Sin embargo, en el plano interno existe un evidente problema común de inequidad y exclusión que es equiparable a los efectos de la guerra. Por ello, el proceso no debe ni tiene que ser similar en sus etapas y bases al de Europa. ¿Podrían contribuir las cláusulas de integración?

Por regla general, cada uno de los mecanismos de integración iniciados en la segunda mitad del siglo XX en la región se ha frenado o acelerado bajo distintas gamas de izquierdas y derechas. En consecuencia, esos intentos han variado dependiendo de los proyectos político-ideológicos a nivel nacional e internacional de los distintos gobiernos, y de la forma en que se ha pretendido escribir la integración.⁶ Por ello, si bien lo económico y los derechos fundamentales son ejes claves, vale la pena preguntarse: ¿se ha dejado de lado el eje social y político desconociendo lo que en principio podría considerarse como un mandato constitucional *pro integratone*?

b. Una propuesta de clasificación

Teniendo en cuenta lo expuesto, con el fin de establecer diferencias y de proponer una tipología de comprensión, partiendo del concepto de estatalidad abierta (Vogel 1964, 42), especificado por Morales (2014, 269), las cláusulas de apertura son las que permiten conectar el derecho interno de un Estado con el derecho internacional. Ello aplica para el derecho de los tratados en general, así como para materias claves de la supranacionalidad como los derechos

6 Un ejemplo de esta afirmación corresponde a los movimientos de Venezuela en los últimos años, que han dado lugar a su salida de la CAN, su ingreso al MERCOSUR, el impulso de las organizaciones ALBA, CELAC y UNASUR, a la vez con una actitud de choque con el Sistema Interamericano de la OEA. Por otra parte, la pertenencia de Chile, Colombia y Perú a organismos distintos de los mencionados, aunque por otro lado adelantan un proceso disímil como el de la Alianza del Pacífico.

fundamentales o la integración regional. Dado que la principal intención está orientada a romper el viejo esquema del Estado cerrado, propongo los siguientes niveles de clasificación:

i). *Mayor apertura*. Corresponde a aquellas cláusulas que contemplan un imperativo constitucional en relación con una región específica. Así mismo, en uno o varios apartes del texto constitucional, expone la necesidad o voluntad del constituyente de expandir los preceptos constitucionales en esferas transnacionales, con el fin de compartir o ceder soberanía. En algunos casos, desde el punto de vista axiológico, las cláusulas se encuentran en el preámbulo, en apartes relativos a las relaciones internacionales o, de manera especial, bajo un capítulo exclusivo del texto constitucional. No existe ni debería existir un arquetipo, ya que el matiz no radica únicamente en la cantidad o repetición del contenido, sino en la vocación de la norma respecto de la integración regional como prioridad y/o mandato constitucional.

ii). *Apertura intermedia*. Es el tipo de normativa que, si bien no hace referencia a un órgano regional concreto, autoriza sesión de soberanía —de manera directa o indirecta— a un ente supranacional abstracto. En otras palabras, la intención del poder constituyente no radica en limitar o auspiciar algún tipo de modelo específico. La abstracción en la redacción es la característica clave de esta categoría, puesto que no se especifica una región o un ente de integración supranacional. En suma, sin que exista referencia expresa frente a la integración supranacional, es posible extraer el nivel de vocación integradora por medio de la generalidad de la redacción.

iii). *Menor apertura*. Se refiere a disposiciones constitucionales que guardan silencio en relación con la integración regional o la posibilidad de pertenecer a un órgano supranacional. Así mismo, contempla escuetamente algún tipo de competencia en abstracto de los órganos (Ejecutivo, Legislativo y/o Judicial) respecto de tratados internacionales, negociación, aprobación y ratificación, pero con la clara ausencia respecto de la integración frente a un ente o región en concreto.

Es necesario aclarar que las categorías descritas se limitan al análisis normativo de la cláusula en sí misma y que, si bien en el caso de las de mayor apertura pueden ser entendidas como de textura abierta en los términos planteados por Vogel, lo mismo no acontece en las de menor apertura, ya que la falta de previsión constitucional no debe asemejarse a la de una estructura cerrada. De allí que prefiera la analogía sistémica en categorías de mayor a menor, en lugar de abierta o cerrada.

Un texto constitucional puede establecer una vocación a la integración, pero a la vez una fuerte restricción en relación con la jerarquía de los tratados comunitarios y las normas internas. Lo anterior, según se trate del tradicional

enfoque monista, que concibe el derecho internacional y el interno como un todo, o uno de corte dualista, en el que existen dos sistemas independientes. No obstante, insistir en esta dicotomía, como bien lo señala Von Bogdandy (2008, 400-401), obedece a un enfoque basado en “zombis intelectuales” que han desaparecido en la realidad. A nivel contemporáneo, lo que se propone es entender o, si se prefiere, “deconstruir” el problema bajo el prisma del pluralismo jurídico. Siguiendo las ideas de MacCormick (1999, 104) y Torres (2011, 25), este último puede ser entendido como el conjunto de ordenamientos constitucionales que, sin estar ordenados jerárquicamente, interactúan bajo distintos ejes.

Las cláusulas ponen de presente la relevancia que, en un contexto determinado, el poder constituyente ha dado al tema de la integración supranacional. A su vez, otorga elementos de exigibilidad a todos los órganos del Estado y a la ciudadanía, los cuales se materializan en tratados, acuerdos, legislación, jurisprudencia, entre otras herramientas claves para el cumplimiento de imperativos constitucionales.

2. Las “cláusulas latinoamericanas” en las constituciones nacionales de América del Sur

El orden del presente análisis se deriva de las categorías descritas en el acápite anterior, relativo a la mayor o menor apertura. En los antecedentes de la integración europea, la mayor parte de las constituciones contemplaban disposiciones que, de forma general o particular, permitieron basar su adhesión en estos preceptos o en “cláusulas europeas” (Claes 2005). Bajo la influencia de la mencionada autora, las denomino “cláusulas latinoamericanas”.

Por cuestiones de acotación, se analizaron las constituciones de los (doce) países de América del Sur.⁷ Para ello, se referencia cada una de las disposiciones constitucionales que permiten coagular algún tipo de vínculo de transferencia de competencias en general con la región latinoamericana o que eventualmente, desde la ingeniería constitucional, servirían para crear o consolidar una estructura supranacional.

a. Cláusulas de mayor apertura. Constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Perú (1993), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009)

Esta sección ha sido organizada conforme al orden cronológico de la expedición de las cartas políticas. En ese sentido, la Constitución de Brasil (1988) contempla en el Art. 4 los principios que rigen las relaciones internacionales del principal motor

7 No se incluye a la Guyana Francesa, ya que corresponde a un territorio ultramarino francés y parte de la UE.

económico de la región. Según la norma, prevalecen la protección de los derechos humanos, cooperación entre los pueblos, independencia, no intervención, igualdad entre Estados, autodeterminación, cooperación, entre otros. Además, se determina expresamente la búsqueda de la integración no solo económica, sino que abarque campos políticos, sociales y culturales de los países latinoamericanos. Conforme al párrafo único del Art. 4, “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Luego, el Art. 5.3 determina que todos aquellos tratados o convenciones que estén relacionados con la protección de derechos fundamentales y que fueren aprobados en cada Cámara del Congreso Nacional, y en dos períodos, por tres quintos de los votos respectivos equivaldrán a una enmienda constitucional. Si bien se trata de una disposición singular, ya que no se repite en otras partes de la Carta Política, se destaca la vocación integracionista. No obstante, la normativa contempla un antagonismo explícito entre el deber de integración latinoamericana, por un lado, y por otro, la ausencia de disposición expresa respecto de la jerarquía normativa. De allí que, incluso, se esté proponiendo una reforma constitucional que permita la inclusión directa de las normas cuyo aspecto debería quedar expreso en el tratado constitutivo (Kerber 2013, 195).

El Supremo Tribunal Federal de Brasil, cuando revisó la constitucionalidad del tratado que permitió el ingreso al MERCOSUR, dictaminó que este tipo de acuerdo se ajusta al párrafo del Art. 4 y no puede ser entendido de forma aislada. Por ser este un tratado dinámico e interactivo con países vecinos, señaló que el Estado brasileiro, en cumplimiento de la norma, puede insertarse en una compleja red jurídica latinoamericana, tanto en lo económico como en lo político y social.⁸

Para los registros históricos quedará como una de las primeras constituciones que plasmó la integración de los pueblos de la América Latina como un todo, y no solo en términos económicos, planteando una unificación política, cultural y social, en adición a la necesidad de configurar una comunidad de naciones latinoamericanas. En suma, es posible sostener que se trata de una disposición normativa de textura abierta.

Por otra parte, la Constitución de Colombia (1991) se refiere en distintos apartes a la vocación integradora. De hecho, los constituyentes la plasmaron desde el Preámbulo, ya que contempla el objetivo “[...] de impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”. En relación con el carácter vinculante del

8 Supremo Tribunal Federal de Brasil. Sentencia CR 8.279-AGR. Magistrado Ponente: Celso de Mello.

Preámbulo y su alcance, la teoría constitucional (Gonçalves 2008, 622; Rousseau 2008, 104) ha precisado la relevancia que tienen dentro del cuerpo normativo constitucional este acápite y lo que se ha denominado el “carácter vinculante”, puesto que determina el alcance de los principales objetivos o de los principios y valores. Su preeminencia consiste en ser la bitácora de navegación política. En palabras de la Corte Constitucional de Colombia: “El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico [...] lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella”⁹.

Por otro lado, el Art. 9, relativo a la política exterior y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, se orienta “hacia la integración latinoamericana y del Caribe”. De igual modo, se diferencia entre un tratado de integración supranacional y los relacionados con los de derechos fundamentales, en la medida que, conforme al Art. 93, estos últimos prevalecen. Tanto el texto constitucional colombiano como el brasilero establecen la prevalencia constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. No obstante, no resultan tan claros en lo relativo a la categoría del alcance de los tratados de integración. Tanto así que, como ya se expresó, se propone la necesidad de enmendar la Constitución brasilera en este aspecto. Sin embargo, hay que recordar que el dilema de la jerarquía, como bien lo señala Torres (2011, 25), no ofrece el mejor esquema para estructurar las relaciones entre la esfera nacional y la supranacional.

Por otra parte, dentro de las funciones del Congreso de la República, en el Art. 150.16 se establece la función de aprobar o rechazar los tratados en los que se transfieran “parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”. En relación con esta específica potestad del Congreso, la norma enfatiza la necesidad de consolidar la integración económica con otras naciones. No obstante, frente a la conformación de un ente supranacional que sobrepase materias de mera integración económica surge el interrogante de si dicho ente estaría cobijado por la literalidad del texto constitucional o deberá entenderse en sentido amplio.

A pesar de lo expuesto, el Art. 227 despeja toda duda en cuanto a la definitiva vocación latinoamericana de la Constitución colombiana, y que sirve para responder la pregunta sobre la literalidad del Art. 150.16. En el capítulo de las relaciones internacionales se especifica que el Estado “promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los

9 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-479 de 1992. Magistrados Ponentes: José Gregorio Hernández Galindo/Alejandro Martínez Caballero.

países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la conformación del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano”.

Desde el punto de vista histórico, se trata de la primera constitución del “nuevo constitucionalismo latinoamericano” (Viciano y Martínez 2011, 5) que desde el Preámbulo y en distintas secciones del texto hace referencia precisa e inequívoca a la importancia de la integración latinoamericana y del Caribe. De cara a la región, se introduce un elemento clarificador, ya que se especifica que la unión abarca el Caribe. En conclusión, se trata de un claro mandato constitucional con el objetivo de que el Estado colombiano forme parte de la construcción de una eventual comunidad latinoamericana de naciones. Tomando en consideración lo dicho, no sería exagerado concluir que se trata de una cláusula abierta.

Del análisis de la línea jurisprudencial de uno de los tribunales más respetados y activos del sur global, se pudo concluir que para la Corte Constitucional de Colombia, en relación con el alcance y factor vinculante de la cláusula en materia de entes supranacionales como la CAN, MERCOSUR o UNASUR, esta ha estado relacionada con la *ratio decidendi* y ha influido en el sentido del fallo.¹⁰

En contraste, en materia de integración económica, la jurisprudencia constitucional se ha limitado a referir la integración como un *obiter dictum* de la sentencia y ha procedido a repetir tautológicamente el argumento que las cláusulas latinoamericanas no vinculan ni consisten en una “camisa de fuerza”, lo que se traduce en una pérdida de efectividad y poder vinculante frente a la integración (Herrera 2015).

El Poder Constituyente originario de Perú (1993) plasmó en el Art. 44 como deberes del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, promover el bienestar general, la integración, “particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas”. De igual modo, el Art. 55 especifica que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. En el artículo de los deberes del Estado se concibe la necesidad de que la política exterior promueva la integración, en especial la latinoamericana. En adición, los arts. 56.2 y 57 disponen de forma específica que todos aquellos tratados que contemplen la cesión de soberanía tendrán que ser

10 Se estudiaron dieciocho sentencias en materia económica o de acuerdos de libre comercio y nueve providencias en materia de organizaciones supranacionales de integración. En términos generales, la *ratio decidendi* de una sentencia hace referencia a la razón o el núcleo principal de una decisión judicial. En contraste, *obiter dictum* constituye una parte no fundamental o accesoria de la sentencia.

ratificados por el Congreso de la República. Este punto de especificidad es exclusivamente exigido por esta Constitución y resulta atípico en comparación con las demás de la región.

De la lectura literal del precepto y la extensión del mismo es posible concluir que la norma constitucional interpretada de la mano con lo dispuesto en los arts. 55, 56 y 57, relativos a las formalidades de la competencia y ratificación de un tratado, permite dar vía a la cesión de funciones a un órgano supranacional. Si bien no existe un despliegue normativo amplio, es posible considerarla una cláusula propia de la categoría de mayor apertura que procura la integración con los países del área.

No obstante, es plausible que una eventual reforma constitucional o los respectivos desarrollos legislativos recojan las banderas de la Constitución de 1979, que desde el Preámbulo exponía la necesidad de impulsar “la integración de los pueblos latinoamericanos”. En el mismo orden de ideas, el Art. 100 del mencionado texto reafirmaba que Perú “promueve la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”. Adicionalmente, el Art. 106 diferenciaba la jerarquía de los tratados, en especial los “de integración con Estados latinoamericanos prevalecen sobre los demás tratados multilaterales celebrados entre las mismas partes”. La Constitución del Perú representa una excepción dentro de la tendencia integracionista de corte amplio, ya que si bien la reforma de 1993 expresamente contempla la integración latinoamericana, comparada con el texto de 1979, se trata de un retroceso (Morales 2012, 265).

La Carta Política de Venezuela (1999) replica el esquema mencionado en el caso colombiano y anuncia desde el Preámbulo uno de los pilares constitucionales, ya que estipula la necesidad de impulsar y consolidar “[...] la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, [...]”.

Seguidamente, determina que el Estado debe promover la celebración de tratados internacionales en materia de nacionalidad, “especialmente con los Estados fronterizos”. Concretamente, el Art. 153 enaltece la importancia de promover y favorecer “la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región”. Así mismo, estipula la necesidad de conmutar esfuerzos para la seguridad colectiva de los pueblos.

Por otra parte, habilita la posibilidad de pertenecer a organizaciones supranacionales para que, por medio de tratados, se entreguen las competencias necesarias, a fin de materializar el proceso de integración. Además, expande el espectro e incluye la importancia de las relaciones con “Iberoamérica”, lo cual implica otro elemento novedoso, ya que automáticamente pareciera darles un lugar a comunidades

y pueblos como Portugal, España, Cataluña, Euskadi, entre otros. Desde el punto de vista técnico, determina que las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente, de aplicación directa y preferente respecto a la legislación interna.

El caso de la Constitución actual de Venezuela representa un ejemplo de apertura que no había sido desarrollado en el constitucionalismo de la región en relación con la integración de América Latina. No solo se hace referencia a la integración desde el Preámbulo, sino que introduce el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos como elemento de cohesión. Además, el Art. 153 determina de forma expresa la necesidad de la integración, en la cual nuevamente se incluye al Caribe, y la posibilidad de hacer parte de un órgano supranacional.

Adicionalmente, se observa el uso de categorías que sugieren o implican colectividad, ya que propugna la defensa de los postulados económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales, tales como los “de la región”, “desarrollo común de nuestras naciones”, “procurando sea una política común de toda nuestra América Latina”. Sobre la base de lo expuesto, resulta indudable que se trata de una cláusula de mayor apertura, muy proclive a la regionalización y delegación de funciones en un órgano supraestatal común.

Como ya se esbozó, la Constitución establece de modo expreso que “las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”. En otras palabras, y como elemento de avanzada, el constituyente especificó *ex ante* la importancia de clarificar que la normativa producida en los entes del edificio trasnacional no solo es parte del ordenamiento interno, sino que tiene mayor jerarquía. En resumen, de todo el estudio comparado, es necesario subrayar que se trata de la Constitución que con mayor vehemencia puntualiza el rango y alcance de las normas comunitarias sobre las nacionales.¹¹

El *sumak kawsay*, traducido del quechua como “buen vivir” (Houtart 2011), de la reciente Constitución de Ecuador (2008), en honor de la influencia originaria indígena, ha establecido sin lugar a duda la cláusula de mayor apertura que se haya elaborado en una Constitución de la región, y quizá única a nivel global en materia de integración regional. El compromiso del constituyente se

11 En relación con este aspecto, el intérprete de la Constitución venezolana ha manifestado que las normas derivadas de la integración que se adopten en el marco de los acuerdos de integración son de aplicación directa, integral y preferente respecto a la legislación interna, “como en efecto ocurrió mientras formó parte de la Comunidad Andina; salvo que dichas normas adoptadas fuesen contrarias a los valores y principios consagrados en el texto fundamental venezolano”. Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia 2003-0514. Magistrado Ponente: Emiro García Rosas.

aprecia desde el Preámbulo, cuando afirma que se trata de “un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana”. El Art. 276.5, relativo al desarrollo, subraya la necesidad de promover la integración latinoamericana e insertar la Nación de forma estratégica en el contexto internacional.

En materia de relaciones internacionales, el Art. 416.10 promueve la conformación de un orden global multipolar basado en la participación activa de bloques económicos y políticos regionales. Bajo la misma línea argumentativa, el Art. 416.11 incorpora el mandato constitucional diferenciado de la integración política, cultural y económica. Reitera, como lo hace indirectamente la Constitución colombiana, una referencia expresa a la región andina, con el contraste que la Asamblea Constituyente del Ecuador agrega a Latinoamérica y América del Sur.

Como complemento, el Art. 423 dedica un capítulo de siete numerales relativos a la forma en que el Estado ecuatoriano debe desarrollar la estrategia integradora de Latinoamérica y del Caribe, de los cuales, valga simplificar, se establecen los principios orientadores: (i) en materia económica, financiera y monetaria; (ii) política económica internacional común; (iii) políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; (iv) el comercio regional, (v) estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural; (vi) la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; (vii) la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; (viii) estrategias coordinadas de soberanía alimentaria; (ix) armonización de las legislaciones en varias materias; (x) diversidad cultural, interculturalidad, conservación del patrimonio cultural y la memoria común; (xi) creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; (xii) libre circulación de personas; (xiii) política común de defensa; y (xiv) consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe.

En lo relativo al estatus de los tratados dentro del espectro constitucional, se especifica en el Art. 417 que los tratados internacionales ratificados por Ecuador se ajustarán a lo establecido en la Constitución. Si se trata de derechos humanos, resalta que se aplicará conforme al principio *pro homine* de los instrumentos internacionales sobre la materia y “de cláusula abierta establecidos en la Constitución”.¹²

De una lectura sistemática de los arts. 422, 424 y 425, referentes a la jerarquía de tratados de integración, es posible concluir que, si bien se prohíbe la celebración de tratados en los que se otorgue jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, se exceptúan aquellos que determinen “la solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica por instancias arbitrales regionales o por

12 En términos generales, el principio *pro homine* hace referencia a la interpretación y aplicación más favorable a los derechos humanos.

órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios”. Por tanto, si se trata de controversias con relación a Estados vecinos, sí procede la preeminencia de las decisiones externas en el esquema de jerarquía de normas.

Ahora, conforme al Art. 424 de la Carta Política ecuatoriana, prevalecerán “la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados” que determinen estándares más altos que los protegidos por la Constitución. De este modo, el Art. 425 establece expresamente el orden jerárquico de las normas y ubica en el segundo renglón a los tratados que no se relacionan con los Derechos Humanos. Adicionalmente, determina que, en caso de controversias, corresponderá no solo a los jueces, sino a los servidores públicos y administrativos, interpretar conforme a la norma jerárquica superior.

En conclusión, se trata, de lejos, de la más importante y *sui generis* cláusula de integración regional. La forma y el detalle bajo los cuales la Constitución irradia las áreas de influencia que pretende dentro de la región denotan un estilo coherente con un mandato constitucional trasnacional, creativo y, sin duda, novedoso.¹³

En la Constitución de Bolivia (2009) ha sido posible constatar que la normativa constitucional continúa la tendencia de sus pares cercanos de declarar expresamente la intención de ser parte de una comunidad latinoamericana. Si bien no lo estipula en el preámbulo, el Art. 10.I establece la cooperación con los países de la región y el mundo. En consecuencia con lo expuesto, el Art. 265 en materia de relaciones internacionales determina la integración con la comunidad internacional en general, no obstante puntualiza la prioridad con América Latina y los pueblos indígenas.

En adición, el Art. 266 dispone que los representantes bolivianos ante órganos parlamentarios supraestatales emergentes de los procesos de integración deben ser elegidos mediante sufragio universal. En cuanto al bloque de constitucionalidad, señala en el Art. 410.2 que la legislación comunitaria, así como los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, formarán parte de la legislación interna. No obstante, no se determina explícitamente una jerarquía, por lo que corresponderá al Tribunal Constitucional Plurinacional determinar dicho alcance.

13 Contrario a lo hasta aquí expuesto, en los asuntos de control abstracto que la Corte Constitucional de Ecuador ha tenido la oportunidad de pronunciarse, hasta la fecha se detecta una tendencia a la mera referencia al texto del tratado en estudio y a la transcripción de la normativa constitucional, mas no a la fijación del alcance o doctrina del tribunal frente a la materia. Por tratarse de una corte intérprete del nuevo ordenamiento constitucional, precisamente se echa de menos una jurisprudencia rica en conceptos que permita fijar las bases de las líneas jurisprudenciales venideras. En cuanto a las sentencias que se han proferido desde la creación del Tribunal, pueden consultarse: en relación con el ALBA, D-0012-09-DTI-CC. Magistrado Ponente: Roberto Bhrunis Lemarie; con la UNASUR, D- 003-09-DTI-CC. Magistrado Ponente: Manuel Viteri Olvera; con el Banco del Sur, D-0008-10-DTI-CC. Magistrado Ponente: Alfonso Luz Yunes; con el protocolo democrático de la UNASUR, Sentencia: D-0014-11. Magistrado Ponente: Patricio Herrera Betancourt.

De la lectura de la norma es posible sostener que, sin duda alguna, se trata de una cláusula de apertura mayor. Incluso, introduce un elemento participativo y democrático para con la región, tanto en el ya mencionado Art. 266 como en el Art. 257.II, donde se establece la obligatoriedad de que todo tratado internacional que implique cuestiones limítrofes, integración económica estructural, monetaria y/o cesión de competencias soberanas a un organismo supranacional deberá ser aprobado mediante referendo popular. Teniendo en cuenta este aspecto expreso y único de las constituciones comparadas, la participación vía referendo de la ciudadanía en una decisión de tal importancia sugiere la necesidad de escuchar las comunidades plurinacionales que conforman el Estado boliviano, como en efecto aconteció de forma voluntaria en algunos Estados de Europa antes de decidir su pertenencia a la UE.

No obstante, vale la pena cuestionar la pertinencia de la especificidad y obligatoriedad del referendo frente a la cesión de soberanía a un órgano supranacional latinoamericano y de no haber dejado en abstracto la posibilidad de aplicar la opción potestativa del referendo contemplada en el Art.259.I. De este modo, es posible afirmar que se trata de una normativa reacia al derecho internacional y que expresamente contempla un mecanismo agravado para proceder a la integración económica, política y social. Especialmente, cuando a nivel global y local se están experimentando formas de participación de la ciudadanía en el proceso decisorio como alternativa a las limitaciones del voto e incluso del propio referéndum (Gross *et al.* 1999, 189-190).

b. Cláusulas de apertura intermedia. Constituciones de Uruguay (1830/1967), Paraguay (1992) y Argentina (1853/1994)

Pasando al Cono Sur del continente y procediendo a presentar la sección de cláusulas intermedias, la Constitución de Uruguay (1830), reformada en 1967, en lo relativo a los tratados internacionales interpuso una reforma al Art. 6, cuya vigencia establece que “[...] la República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”.

Varios aspectos se desprenden de esta norma. Se trata de la primera Carta Política que hace referencia expresa a las naciones de la América Latina con fines unificatorios. No obstante, focaliza la integración desde la óptica económica y social. En cuanto a lo económico, pone un especial énfasis en la importancia de la defensa de los productos y materias primas del país; en otras palabras, lo mercantil es la prioridad en el momento de la discusión y redacción final.

La norma superior puntualiza la defensa de los productos, materias primas, y la complementación de sus servicios públicos. De esta lectura inicial es posible afirmar que, si bien no se desarrolla un amplio espectro de la Constitución en relación con la región latinoamericana, tampoco es posible concluir que se trata de un llamado a la no integración. Partiendo de este punto y teniendo en cuenta que el Art. 85.7 contempla la posibilidad abstracta de que el Estado uruguayo celebre con potencias extranjeras “convenciones o contratos de cualquier naturaleza”, es posible concluir que se trata de una cláusula de textura intermedia.

En el caso de la República de Paraguay (1992), desde el Preámbulo la Convención Constituyente determina una inclinación por la comunidad internacional en abstracto. Conforme a los arts. 137 y 141, la Constitución es la norma de normas y se impone sobre los tratados internacionales, los cuales, si cumplen con las formalidades debidas, harán parte del ordenamiento interno. El Art. 143 expresamente acepta el derecho internacional sobre la base de principios tales como la solidaridad, la cooperación internacional, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica entre los Estados y la protección internacional de los derechos humanos. Seguidamente, el Art. 144, que trata sobre la renuncia expresa a la guerra, indirectamente hace referencia a los “derechos y obligaciones del Paraguay en su carácter de miembro de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, o como parte en tratados de integración”.

Como se ve, nombra marginalmente a la OEA y a los tratados de integración, tanto así que en el Art. 145 dedica un artículo al orden jurídico supranacional, en el cual admite la integración con cualquier Estado, bajo la salvedad que sea en términos de igualdad y se garantice la vigencia “de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural”.

Para ubicar la cláusula de la Constitución paraguaya en la categoría de apertura intermedia se ha tenido en cuenta su evidente interés orientado a la integración. No obstante, a pesar de la referencia indirecta a la OEA en materia de paz, comparada con la cláusula de Brasil (1988), Perú (1979) y Colombia (1991), no es claro su interés respecto de la integración latinoamericana como objetivo concreto sino más bien indirecto.

Respecto de la Ley Suprema de Argentina (1853), en la reforma de 1994 se introdujo una disposición de la cual se deduce que es posible la firma de un tratado internacional o similar por medio del cual se concedan funciones a un órgano trasnacional, siempre y cuando se respete el principio democrático. Por un lado, el Art. 27 delega al Gobierno federal la obligación de afianzar las relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que

estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en la Constitución. Por otro, el Art. 75.22 determina que los tratados y concordatos ostentan mayor jerarquía respecto de las leyes ordinarias. Sobre este aspecto, señala Perotti (2004, 619) que el Tribunal Supremo argentino ha sido errático al confundir las doctrinas dualista y monista, e insistir en ellas para resolver el asunto.

Además, el Art. 75.24, relativo a las facultades del Congreso, estipula la potestad de aprobar “tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad”, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. De igual forma, se ratifica la jerarquía de las normas derivadas de esta autorización respecto del ordenamiento interno.

Hasta aquí, si bien no se establece una disposición abiertamente orientada a la integración latinoamericana, se habilita la posibilidad de formar parte de un órgano transnacional, ya sea en el continente suramericano o en cualquier parte del globo. Sin embargo, se introduce un elemento único en la normativa sometida a estudio, ya que exige una formalidad al Congreso respecto de las mayorías, conforme al origen de las partes firmantes.

El mensaje indirecto induce a obrar con mayor cautela frente a Estados no latinoamericanos, por lo que exige en un primer momento la declaratoria de conveniencia, y en el lapso de ciento veinte (120) días, la procedencia para su eventual aprobación. En suma, se trata de una cláusula intermedia, por dos razones: por un lado, porque contempla la pertenencia a un ente supranacional, no obstante indeterminado, y por otro, porque si bien no declara de manera abierta la intención de ser parte de un órgano transnacional latinoamericano, sí diferencia las reglas formales de la aprobación, siendo flexible precisamente para con la región.

c. Cláusulas de menor apertura. Constituciones de Chile (1980), Guyana (1980) y Surinam (1987)

¿Acepta el reconocimiento de la estatalidad abierta implica reconocer la estatalidad cerrada? En principio, sí. No obstante, resulta difícil sostener el argumento de que la ausencia de cláusulas expresas implique la no integración. Afirmarlo constituiría la configuración de una falacia *ex silentio* que, aplicada al caso de estudio, se traduce en sostener que algo no es verdadero porque no existen disposiciones normativas que determinen la intención o no de incorporarse a una comunidad de naciones. De hecho, en los casos de los países que hacen parte de esta categoría, y de los ya estudiados, existe la constancia de pertenencia fáctica y *de iure* a un órgano supranacional de cooperación e integración en construcción, como la UNASUR (Cienfuegos y Sanahuja 2010).

Las virtudes y desventajas de las previsiones constitucionales han sido abordadas por el profesor Sagüés (2013, 499), quien señala que la ausencia de disposición respecto de la transferencia de competencias está armonizada con una versión contemporánea del *Ius gentium* en materia internacional. De otro modo, los tratados de integración y todos los esfuerzos alrededor de estas iniciativas quedarían condenados al espectro de lo retórico.

Además, ante el paso del tiempo y la llegada de temas y situaciones que el constituyente originario no trató, se presenta el aspecto negativo de la falta de previsión, por lo que generalmente se tiende a visualizar la imprevisión constitucional como un fenómeno negativo. No obstante, ligada a los cambios generacionales, esa imprevisión puede ser equilibrada, ya sea por reformas constitucionales o desarrollos legislativos del constituyente derivado. Así mismo, los poderes públicos cuentan con la interpretación conforme y evolutiva para “actualizar” la Constitución a los retos según el momento histórico específico.

En consecuencia, recae en los máximos intérpretes y guardianes de las constituciones la actualización o la fijación de sus alcances, caso en el cual las texturas de las cláusula deberán ser definidas por la jurisprudencia, como se ha visto en algunos de los casos referenciados, o en la comparación del tipo de tratados internacionales ya firmados y puestos en marcha por la nación sometida a estudio.

La Constitución de Chile (1980) no presenta una disposición que permita colegir una orientación de la República frente a la región. El Art. 32.15, relativo a las atribuciones del poder presidencial, establece que el Presidente debe “conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país”. Adicionalmente, determina la aprobación por parte del Congreso, conforme a lo dispuesto en el Art. 54.1, y expresa la posibilidad de que las discusiones y deliberaciones sobre estas materias sean secretas, en caso de que el primer mandatario así lo exija.

De lo expuesto, corresponde a la Presidencia determinar la conveniencia de la proyección a la integración y la política exterior en general, bajo la aprobación respectiva del poder legislativo. Sin embargo, cuando se aborda lo relacionado con la soberanía, el Art. 4 se refiere a la protección de los derechos “esenciales que emanan de la naturaleza humana”, así “como el de los tratados internacionales ratificados por Chile”.

El texto constitucional no hace referencia a ningún órgano de orden supranacional, ni abstracto, ni en relación con una región específica. Sobre la base de los argumentos brevemente expuestos, es evidente que se trata de una cláusula de menor apertura, ya que, si bien no cierra las posibilidades *per se*,

corresponderá al representante del Ejecutivo la iniciativa de pertenecer o no a un proceso de integración.¹⁴

La Constitución de Guyana (1980) contempla una cláusula de baja apertura en relación con un órgano regional de integración. El Art. 37 establece la necesidad de extender relaciones con todos los Estados sobre la base de una soberanía equitativa basada en el respeto por los derechos humanos y la cooperación entre los Estados. Partiendo de este elemento, es posible observar la voluntad del poder constituyente de Guyana para establecer relaciones respecto de todas las naciones, sin una preferencia particular.

Por otra parte, el Art. 38, si bien no hace referencia expresa a la posibilidad de pertenecer a un órgano regional supranacional, sí establece como deber del Estado, así como por parte de entes u organizaciones socioeconómicos y cooperativos, procurar el mayor nivel posible de productividad de la economía, con el fin de asegurar la realización de los derechos establecidos por la Constitución. Partiendo de los supuestos anteriores, dado que no se hace referencia expresa, directa o indirecta, frente a la pertenencia de la nación a un proceso de orden supranacional, es posible concluir que se está ante una cláusula de menor apertura.

Compaginado con lo expuesto, la Constitución de la República de Surinam (1987) tanto en el Preámbulo como el Art. 7, plantea una ostensible participación en organizaciones internacionales, sin hacer referencia especial a una región o un organismo determinado. Bajo similar esquema, el Art. 103 comparte la misma tipología de la disposición chilena, ya que establece que los tratados con otros poderes u organizaciones de derecho internacional son del resorte del Presidente y deberán ser ratificados por la Asamblea Nacional. Como se ve, se trata de una cláusula de menor apertura, en la que, si bien no establece un mandato de la estrechez del caso chileno, al menos se aprecia su vocación internacionalista.

En la tabla 1 se ilustran la compilación, el análisis y la clasificación que surgen de la proyección integracionista en materia económica, política y social de las constituciones vigentes en América del Sur.

14 Para efectos de ilustrar este aspecto, está la prueba del retiro de la Comunidad Andina de Naciones en 1976 y su reingreso como país miembro meramente asociado en 2006. Así mismo, es de anotar que, desde la perspectiva de la integración económica, se trata de una de las naciones de la zona que más tratados de libre comercio ha promovido en distintas partes; a la fecha ha suscrito veintidós acuerdos comerciales con sesenta países, de los cuales resaltan los contraídos con China, la Unión Europea y Estados Unidos. Hace poco firmó, junto con Perú y nueve países más, lo que puede ser entendido como el mayor acuerdo regional de comercio e inversión de la historia, que afecta el 40% de la economía mundial. Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por su sigla en inglés).

Tabla 1. La “cláusula latinoamericana” en las constituciones nacionales de América del Sur

País	Año	Referencia en el preámbulo	Referencia expresa o directa a Latinoamericana	Referencia indirecta a un ente supranacional	Determina el alcance de los tratados	Tipo de apertura de la cláusula
Uruguay	(1830) 1967	No	Art. 6	No	No	Intermedia
Chile	1980	No	No	No	No	Menor
Guyana	1980	No	No	Art. 38	No	Menor
Surinam	1987	No	No	Art. 7	No	Menor
Brasil	1988	No	Art. 4	Art. 4	Art. 5.3 (DD. HH.)	Mayor
Colombia	1991	Sí	Arts. 9 y 227	Art. 227 Art. 150.16	Art. 93 (DD. HH.)	Mayor
Paraguay	1992	No	No	Art. 144	Art.137	Intermedia
Perú	1993	No	Art. 44	No	Arts. 56.2, 55 y 57 (Gral.)	Mayor
Argentina	(1853) 1994	No	Art. 75.24	Art. 75.24	Arts. 75.22 y 75.24 (Gral.)	Intermedia
Venezuela	1999	Sí	Art. 153	Art. 153	Art. 153 (Intgron.)	Mayor
Ecuador	2008	Sí	Arts. 276.5, 416.10, 416.11 y 423	Arts. 416.10, 416.11, 422 y 423	Arts. 417, 422, 424 y 425 (Gral.)	Mayor
Bolivia	2009	No	Arts. 10I y 265	Art. 257.II.4 y 266	Art. 410.2 (Gral. / Intgron.)	Mayor

Fuente: elaboración propia, conforme a la normativa vigente a noviembre de 2015.

3. Anotaciones y análisis del texto explícito en las constituciones estudiadas

Desde la perspectiva de la ingeniería constitucional y usando como analogía esta disciplina, el estudio ha tenido el propósito de poner en evidencia si las constituciones de los Estados de Suramérica cuentan con puntos de unión mínimos para construir estructuras sólidas que conduzcan a la configuración y legitimación de una eventual “Unión Latinoamericana” en lo económico, político y social. A partir del análisis de las cartas políticas, se encuentran disposiciones comunes en relación con la integración supranacional en materia de garantía de los derechos humanos, igualdad de los Estados, soberanía, orden democrático, reciprocidad,

paz, y disparidad respecto de la superioridad jerárquica de la normativa comunitaria o supranacional frente a la interna.

En cuanto a la clasificación de las cláusulas, conforme a las categorías propuestas, ver la tabla 2.

Tabla 2. Cláusulas por países

*	Mayor apertura: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
*	Apertura intermedia: Argentina, Paraguay y Uruguay.
*	Menor apertura: Chile, Guyana y Surinam.

Fuente: elaboración propia.

Dejando claro lo anterior, si en el corto plazo se negociara un tratado de consolidación o de Unión de los Estados del sur de América Latina o, en su defecto, se erigiera una Asamblea Transnacional para discutir la materia, tal y como están las cláusulas, independientemente de la amplitud, la integración podría ser constitucionalmente viable. Sin embargo, sería una unión ambigua por la presencia de casos con apertura menor e intermedia, fundamentados en modelos clásicos, que chocan con los de mayor apertura, que, en su mayoría, se basan en el nuevo constitucionalismo (Martínez y Tremolada 2014, 145).

Para consolidar la Unión Latinoamericana y mantenerla fuerte, precisamente desde las fuentes constitucionales y legales, deberían fortalecerse los elementos que legitimen y respalden la autorización constitucional de cesión y habilitación. Bajo ningún punto de vista puede minimizarse este aspecto. En el propio caso de la Unión Europea, tanto Suecia como Austria *ex ante* se vieron obligadas a efectuar un ajuste constitucional. En el caso de Bélgica y Portugal, a pesar de la inconstitucionalidad que había implicado no contar con una norma “europea” que habilitara la transferencia de poderes acordada en el Tratado de Maastricht, *ex post* tuvieron que modificar sus constituciones (Claes 2005, 131).

Sumado a ello, los textos constitucionales de Europa, como bien lo señala De Witte (2011, 73), sufren un “déficit europeo”. Por ejemplo, un aspecto de los múltiples que se proponen para la reforma de la Constitución de España (1978) obedece a la necesidad de nombrar a Europa en algunos apartes de la Constitución y de proclamar en el Preámbulo el compromiso activo de participar en la supranacionalidad.¹⁵

15 Consejo de Estado de España. Informe sobre modificaciones de la Constitución española, febrero de 2006, 106.

El proceso de la UE es el referente comparable en materia de integración, y ello trae como consecuencia el problema de “ $n=1$ ” señalado por Malamud (2012, 77). En palabras del autor, “al existir un único caso, la comparación es imposible”; no obstante, podemos anticipar escenarios. Tal es el ejemplo de los tribunales europeos, que, en los casos de Alemania e Italia, cuestionaron judicialmente la transferencia de poderes que significaba entrar a la UE, y ello dio lugar a una incómoda exequibilidad del tratado y posteriores doctrinas limitativas respecto de la integración (Claes 2005, 144).

Dado que en el caso de la “Unión Latinoamericana” no existe un término o forma de prever en qué momento se va a materializar la unión estructural de la región, en los casos de cláusulas menos abiertas e intermedias, e incluso en la de Perú, es plausible y deseable la inclusión del tema integracionista en los debates e iniciativas de reforma constitucional o legislativos. La oportunidad histórica que tiene Chile de actualizar su Constitución al estándar de la región, sin lugar a duda debería contemplar las diversas cláusulas de mayor apertura que se han condensado en este texto (“Bachelet anuncia el inicio de un largo proceso constituyente en Chile”, 2015; “Gobierno de Chile”: “Infografía: Conoce las etapas del proceso constituyente”, 2015).

Por razones de extensión, el estudio específico y en detalle de las líneas jurisprudenciales del resto de los países del área desborda los objetivos y límites de esta publicación. No obstante, ello no es óbice para dejar de proponer desde el punto de vista del texto implícito en las normas que los colectivos políticos y sociales propugnen la inclusión de estos mandatos constitucionales en la sombra, para que vean la luz en los debates electorales y planes de gobierno en la región. No hay duda de la relevancia y la necesidad que recaen sobre cancillerías, secretarías y ministerios de Relaciones Exteriores o sus equivalentes, para que materialicen los imperativos constitucionales de dar un trato especial a la integración latinoamericana.

Por otra parte, las constituciones de menor apertura (casos de Chile, Surinam y Guyana), así como las intermedias (Uruguay, Argentina y Paraguay), que han dejado en la figura del Presidente el resorte exclusivo para la negociación o no de tratados de integración con Latinoamérica, ponen en riesgo el principio de representación y de la democracia en sí. Desde la perspectiva del texto constitucional ideal, no se debería dejar la iniciativa de manera exclusiva en manos del poder ejecutivo de turno, por lo que debería ser objeto de modificación, no porque eventualmente impida la integración, sino porque la envergadura de este tipo de decisiones no se debería dejar en las esquivas pasiones de un grupo temporal y coyuntural en el poder. Ciertamente, es necesario blindar la integración regional de la volatilidad de los gobernantes de turno y de las tendencias con grados y tonalidades de las derechas e izquierdas del continente, que han sido ampliamente estudiadas (ver, por ejemplo, *Colombia Internacional* 2007, (66); Orjuela 2007, 33).

Consideraciones finales

Según la tradición jurídica latinoamericana, resulta fundamental la declaración expresa de materias de alta relevancia como la integración latinoamericana. En la actualidad es evidente que la discusión en relación con la integración regional atraviesa una etapa que podría llamarse “fría”. En otras palabras, dado que no es parte de los principales titulares, noticias o la agenda política en general, este aspecto negativo representa una ventaja para que los Estados avancen en la configuración del rol que quieran llegar a cumplir en una eventual integración de fondo.

La decisión de anclar en una Constitución disposiciones que impliquen cambios estructurales en los Estados requiere tiempo, creatividad y elementos novedosos en contra de la tradición misma de la estructura constitucional, esquema heredado de sucesivos pactos entre élites conservadoras y liberales que determinaron una organización del poder contramayoritaria y con pocas modificaciones esenciales en materia orgánica (Gargarella 2011, 87-108). La declaración expresa de una cláusula de integración trae consigo un valor simbólico y práctico, por lo que su implementación no implica una carga, sino todo lo contrario, un motor de promoción del debate, a sabiendas que la solución y decisión de la integración no están en la redacción o la forma del “derecho positivo” (Zagrebelsky 1995, 9).

¿Es claro qué significa la integración regional en América Latina? ¿Están de verdad los Estados dispuestos a ceder parte de su soberanía y dar el paso a una integración profunda del Sur con el Sur? En cuanto al Sistema Interamericano de protección de DD. HH., el panorama pareciera alentador (Acosta 2015, 300). No obstante, en la esfera de la integración política, económica y social el escenario padece, puesto que el proceso avanza principalmente al paso de MERCOSUR, CAN, UNASUR y Alianza del Pacífico, y conforme a los límites propios de cada iniciativa.

Al mismo tiempo, la integración supranacional de enfoque comercial o mercantil está volcada al arquetipo de los tratados de libre comercio, principalmente Sur-Norte. De este modo, doscientos años después de la Carta de Jamaica y su llamado a la unión, “para completar la obra de nuestra regeneración”, continúa vigente preguntar: ¿Aramos en el mar? Pareciera que sí (Gómez 2015; Malamud 2010, 168-170). Sin embargo, no todo está perdido, y si bien este estudio no analiza las realidades empíricas de la integración, demuestra que la voluntad de la mayoría de los plenipotenciarios en las asambleas constituyentes de América del Sur ha sido precisamente procurar la integración regional.

En este orden de ideas, debatir sobre el tema en época de evolución lenta o fría con relación a la integración prevé una plataforma pertinente para contribuir a la creación de un escenario de voluntad política, que podría ayudar a la construcción de un *ius constitucionale commune*, no solo en materia de derechos fundamentales, sino en las esferas económica, política y social.

Referencias

Fuentes primarias

1. *Constitución de la Nación Argentina* de 1853, última enmienda del 22 de agosto de 1994.
2. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, del 30 de diciembre de 1999.
3. *Constitución de la República de Chile*, del 21 de octubre de 1980.
4. *Constitución de la República de Colombia*, del 7 de julio de 1991.
5. *Constitución de la República de Guyana*, del 20 de febrero de 1980.
6. *Constitución de la República de Surinam*, del 30 de octubre de 1987.
7. *Constitución de la República del Ecuador*, del 28 de septiembre de 2008.
8. *Constitución de la República del Paraguay*, del 20 de junio de 1992.
9. *Constitución de la República del Perú*, del 29 de diciembre de 1993.
10. *Constitución de la República Federativa del Brasil*, del 5 de octubre de 1988.
11. *Constitución de la República Oriental del Uruguay* de 1830, última enmienda del 15 de febrero de 1967.
12. *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia*, del 9 de febrero de 2009.
13. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-479 de 1992. Magistrados Ponentes: José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.
14. Corte Constitucional de Ecuador. Sentencias. D-0012-09-DTI-CC. Magistrado Ponente: Roberto Bhrunis Lemarie; D-003-09-DTI-CC. Magistrado Ponente: Manuel Viteri Olvera, y D-0014-11. Magistrado Ponente: Patricio Herrera Bencourt.
15. Supremo Tribunal Federal de Brasil. Sentencia CR 8.279-AGR. Magistrado Ponente: Celso de Mello. Julgamento em 17-6-1998, Plenário, *DJ* de 10-8-2000.
16. Tribunal Constitucional de España para explicar el concepto. Declaración 1/2004. Sentencias: 100/2012 y 14/2004.
17. Tribunal Supremo de Justicia (España). Sala Constitucional. Sentencia 2003-0514. Magistrado Ponente: Emiro García Rosas.
18. Tribunal Supremo de Justicia (Venezuela). Sala Constitucional. Sentencia 2003-0514. Magistrado Ponente: Emiro García Rosas.

Fuentes secundarias

19. Acosta, Paola. 2015. *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel. El caso interamericano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
20. “Bachelet anuncia el inicio de un largo proceso constituyente en Chile”. 2015. BBC, 15 de octubre. URL: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151014_chile_constitucion_bachelet_az
21. Bogdandy, Armin Von. 2008. “Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship between International and Domestic Constitutional Law”. *International Journal of Constitutional Law* 6 (3): 397-413. DOI: [dx.doi.org/10.1093/icon/mono15](https://doi.org/10.1093/icon/mono15)
22. Bonilla, Daniel, ed. 2013. *Towards a Constitutionalism of the Global South. The Activist Tribunals of India, South Africa, and Colombia*. Nueva York: Cambridge University Press.
23. Bustos, Rafael. 2011. “Integración y pluralismo de constituciones. Hacia una red de constituciones o un constitucionalismo en red”. En *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: un análisis desde la*

- Unión Europea*, coordinado por Alejandro Saiz Arnaiz, Mariela Morales-Antoniazzi y Juan Ignacio Ugartemendia, 149-173. Oñati: IVAP.
24. Cienfuegos, Manuel y José Sanahuja. 2010. *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Fundació CIDOB.
25. Claes, Mónica. 2005. "Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las 'cláusulas europeas' en las constituciones nacionales: evolución y tipología". En *Constitución europea y constituciones nacionales*, coordinado por Martha Cartabia, Bruno de Witte, Pablo Pérez e Itziar Gómez, 123-190. Valencia: Tirant lo Blanch.
26. *Colombia Internacional*. 2007. "Nueva izquierda en América Latina", 66. URL: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/indexar.php?c=Revista+No+66>
27. *Colombia Internacional*. 2014. "Procesos de integración política, social y económica", 81. URL: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/indexar.php?c=Revista+No+81>
28. De Witte, Bruno. 2001. "Constitutional Aspects of European Union Membership in the Original Six Member States: Model Solutions for the Applicant Countries?" En *EU Enlargement – The Constitutional Impact at EU and National Level*, editado por A.E. Kellermann, J. W. de Zwaan y J. Czuczai, 65-79. La Haya: T.M.C. Asser Press.
29. Gargarella, Roberto. 2011. "Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina". En *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, coordinado por César Rodríguez, 87-108. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
30. Gobierno de Chile. 2015. *Infografía: Conoce las etapas del proceso constituyente*, 13 de noviembre. URL: <http://www.gob.cl/2015/10/13/infografia-conoce-las-etapas-del-proceso-constituyente/>
31. Gómez, Juan. 2015. *La Carta de Jamaica 200 años después, vigencia y memoria de Bolívar*. Bogotá: Ediciones B Colombia.
32. Gonçalves, Kildare. 2008. *Direito Constitucional*. Bello Horizonte: Editora del Rey.
33. Gross, Janice, David Cameron, Richard Simeon y Alan Alexandroff. 1999. "Citizen Engagement in Conflict Resolution: Lessons for Canada in International Experience". En *Referendum Papers: Essays on Secession and National Unity*, editado por David Cameron, 144-195. Toronto: University of Toronto Press.
34. Haas, Ernst. 1958. *The Uniting of Europe; Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
35. Häberle, Peter. 2014. *Pluralismo y Constitución*. Traducido por Emilio Mikunda Franco. Madrid: Tecnos.
36. Huber, Peter. 2013. "Estatalidad abierta: Un análisis comparado". En *El derecho constitucional en el espacio jurídico europeo*, traducido por Mariela Morales, 69-141. Valencia: Tirant lo Blanch.
37. Herrera, Juan. 2015. "La cláusula latinoamericana de integración en Colombia. Entre el 'Lazo de la Unión' y la tautología de la 'camisa de fuerza'". Ponencia presentada en el XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia. (En proceso de publicación).
38. Houtart, François. 2011. "El concepto de sumak kawsay (buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad". *Revista de Filosofía del Centro de Estudios Filosóficos Adolfo García Díaz* 69 (3): 7-33. URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oiart?codigo=4235814>

39. Innerarity, Daniel. 2015. "Transnational Self-determination. Resetting Self-Government in the Age of Interdependence". *JCMS: Journal of Common Market Studies* 53 (5): 1061-1076. DOI: [dx.doi.org/10.1111/jcms.12251](https://doi.org/10.1111/jcms.12251)
40. Kerber, Gilberto. 2013. "Constituições dos Estados-Membros do Mercosul e o Instituto Na Supranacionalidade". *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores* 16, (32): 191-202. URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87629921012>
41. Krisch, Nico. 2010. *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*. Oxford: Oxford University Press.
42. López, Diego. 2004. *Teoría impura del derecho: la transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Bogotá: Legis.
43. MacCormick, Neil. 1993. "Beyond the Sovereign State". *The Modern Law Review* 56, 1 (18): 1-18. DOI: [dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.1993.tb02851.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1993.tb02851.x)
44. MacCormick, Neil. 1999. *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press.
45. Malamud, Andrés. 2004. "Regional Integration in Latin America: Comparative Theories and Institutions". *Sociologia. Problemas e Práticas* 44: 135-54. URL: <http://hdl.handle.net/10071/376>
46. Malamud, Andrés. 2010. "América Latina: uma região com um brilhante futuro atrás de si". En *Relações Internacionais: Atores, Dinâmicas e Desafios*, editado por Laura Ferreira Pereira, 155-170. Lisboa: Prefacio.
47. Malamud, Andrés. 2012. "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional". En *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: un análisis desde la Unión Europea*, coordinado por Alejandro Saiz Arnaiz, Mariela Morales-Antoniuzzi y Juan Ignacio Ugartemendia, 55-84. Oñati: IVAP.
48. Martínez, Rubén y Eric Tremolada. 2014. "Integración latinoamericana: democracia y cláusulas de apertura en el nuevo constitucionalismo". En *Los procesos de integración como factor de paz*, editado por Eric Tremolada, 119-147. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
49. Moncayo, Guillermo. 1962. "Esquema jurídico de las Comunidades Europeas". *Revista Jurídica de Buenos Aires* I-II: 167-194.
50. Morales, Mariela. 2012. "La doble estatalidad abierta y la tutela de los derechos en el constitucionalismo suramericano de la integración". En *La tutela jurisdiccional de los derechos: del constitucionalismo histórico al constitucionalismo de la integración*, coordinado por Alejandro Saiz Arnaiz, Mariela Morales-Antoniuzzi y Juan Ignacio Ugartemendia, 237-297. Oñati: IVAP.
51. Morales, Mariela. 2014. "El Estado abierto como objetivo del ius constitutionale commune. Aproximación desde el impacto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En *Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, coordinado por Armin von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro y Mariela Morales, 265-300. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
52. Negro, Sandra. 2010. *Derecho de la integración: manual*. Montevideo: B de F.
53. Neves, Marcelo. 2013. *Transconstitutionalism*. Oxford: Bloomsbury Publishing.
54. Orjuela, Luis Javier. 2007. "La compleja y ambigua repolitización de América Latina". *Colombia Internacional* 66: 16-35. URL: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/269/index.php?id=269>
55. Perotti, Alejandro. 2004. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria - Estudio sobre los Estados del Mercosur*. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung E.V.

56. Rodríguez, César, coord. 2011. *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
57. Rousseau, Dominique. 2008. *Droit du contentieux constitutionnel*. París: LG-DJ-Montchrestien.
58. Sagüés, Néstor. 2013. "Reflexiones sobre la imprevisión constitucional". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales de Chile* 1 (1): 487-499. URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2033545>
59. Saiz, Alejandro. 2005. "De primacía, supremacía y derechos fundamentales en la Europa integrada: la declaración del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2004 y el tratado por el que se establece una Constitución para Europa". En *Constitución española y Constitución europea*, editado por Antonio López Castillo, Alejandro Saiz y Víctor Ferreres, 51-75. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
60. Saiz, Alejandro, Mariela Morales y Juan Ignacio Ugartemendia, eds. 2011. *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: un análisis desde la Unión Europea*. Oñati: IVAP.
61. Torres, Aida. 2011. "En defensa del pluralismo constitucional". En *Derecho Constitucional Europeo*, editado por Juan Ignacio Ugartemendia y Gurutz Jáuregui, 1-26. Valencia: Tirant lo Blanch.
62. Uprimny, Rodrigo. 2006. *Bloque de constitucionalidad, garantías procesales y proceso penal*. Bogotá: Escuela Judicial Lara Bonilla, Consejo Superior de la Judicatura.
63. Viciano, Roberto y Rubén Martínez. 2011. "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal". *Revista General de Derecho Público Comparado* 9: 1-24. URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3690557>
64. Vogel, Klaus. 1964. *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit*. Tübinga: Mohr Siebeck.
65. Walker, Neil. 1998. "Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union". *European Law Journal* 4: 355-388. DOI: [dx.doi.org/10.1111/1468-0386.00058](https://doi.org/10.1111/1468-0386.00058)
66. Zagrebelsky, Gustavo. 1995. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, traducido por Marina Gascón. Madrid: Trotta.



Juan Camilo Herrera es abogado de la Universidad de Ibagué (Colombia), Magíster Avanzado en Ciencias Jurídicas (LL.M) de la UPF y doctorando en Derecho Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (España). Profesor asistente del área de Derecho Constitucional en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (España). Durante cinco años trabajó para la Corte Constitucional de Colombia. Es miembro del grupo de Derecho Público (GrupLac) de la Universidad de los Andes (Colombia). Sus áreas de interés y experiencia incluyen: Derecho Constitucional, derechos fundamentales y sociales, integración regional y constitucionalización del derecho internacional. ✉ juan.herrera@upf.edu