Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

Lautaro Ríos Álvarez (Chile) *

Globalización, integración y Derecho Constitucional **

I. Un mundo global

1. En la actualidad —y cada vez con mayor frecuencia— se viene utilizando el término *globalización*. Ello se debe a que una proporción considerable de los problemas que antes concernían a cada país ha dejado de tener sólo alcance nacional. El tráfico creciente de personas, de bienes tangibles e intangibles y de todo tipo de comunicaciones fue perforando las fronteras que los retenían, hasta alcanzar una dimensión planetaria.

Así, hoy presenciamos la globalización de la economía, de los mercados, de las materias primas, de las operaciones bursátiles y hasta del deporte. También se han globalizado los problemas que aquejan a la humanidad, tales como las epidemias, la contaminación ambiental, la drogadicción o el sida (AIDS). Y así como a los habitantes de Europa occidental, ayer no les resultó un problema ajeno el colapso nuclear de Chernobyl, tampoco hoy a ningún país lo dejan indiferente las crisis monetarias y bursátiles que se han venido suscitando en Rusia, en Japón, en Hong Kong, en México o en Brasil. El mundo ha dejado de ser "ancho y ajeno", como decía el peruano Ciro Alegría.

En el campo jurídico las cosas han ido evolucionando de parecida manera. Pensemos en la universalización de los derechos humanos a partir de la segunda posguerra, en la impresionante proliferación de los tratados internacionales, en la creación de órganos de jurisdicción supranacional o en la paulatina generalización de ciertas figuras contractuales —el *leasing*, el *franchising*, los *joint-ventures*— del comercio inter-

---

* Universidad de Valparaíso, Chile.

** Ponencia presentada a las II Jornadas Chileno-Argentinas de Derecho Constitucional, celebradas en Santiago de Chile en septiembre de 1998.

nacional. En el fondo, a medida que han ido progresando, de manera espectacular, diversas especies de relaciones humanas —así como las tecnologías que las han esparcido a escala planetaria—, el hogar propio de la humanidad se ha ido tornando cada vez más pequeño.

2. El término *globalización* está, pues, referido a la expansión —mundial— de una o varias especies de relaciones humanas, de acontecimientos o de procesos que puedan afectar a toda la humanidad.

El adjetivo *global* —que proviene de la voz latina *globus* 'esfera', y que significa 'tomado en conjunto'— está ligado a la idea de globo terráqueo, es decir, que concierne a todo nuestro planeta, y en ese sentido fue precisamente utilizado por Herbert M. Mac-Luhan en su profética imagen de la aldea global, en la cual nos encontramos inmersos.[1]

El periódico de esta aldea, que puede adquirirse a cualquiera hora del día o de la noche, viene provisto de imágenes, textos y sonidos que cualquier terrícola puede leer, escuchar, imprimir o grabar; además, en su pantalla miscelánea, le es posible publicar su propia página, establecer comunicaciones y bajar información de toda índole. La red Internet es, en efecto, una de las muestras más elocuentes de la globalización en que vivimos.[2]

3. Con todo, esta alegoría fantástica de una humanidad unida por tantos y tan variados vínculos que parecerían asegurar su bienestar, alimenta dos factores contrapuestos que amenazan su supervivencia. Ellos son la explosión demográfica y la creciente disminución de las tierras productivas.

4. Durante incontables milenios, la humanidad se mantuvo por debajo de los mil millones de individuos. Esa cifra se alcanzó recién alrededor de 1830. Sin embargo, bastaron sólo cien años para duplicar la lenta tarea acumulada en las decenas de miles de años transcurridos desde la formación de la especie humana. Para completar el tercer millar de millones se necesitaron solamente 31 años: ello ocurrió en 1961. Apenas catorce años después, en 1975, la humanidad traspasaba la barrera del cuarto millar de millones. El quinto millar fue alcanzado en la segunda mitad de la década de los 80. Y, para el año 2000, la población mundial se calcula en unos 6.200 millones de habitantes.[3]

---

[1] Mac-Luhan divide la historia de la humanidad en tres edades, según el modo de comunicación: la primera es la era tribal, dominada por la palabra; luego viene la era Gutemberg, en que prevalece el lenguaje impreso, y la tercera es la aldea global, de la interacción instantánea, auditiva y visual.

[2] Internet carece de dueño, de estatuto legal y de fronteras. A través de su espacio navegan unos 80 millones de cibernautas habituales, localizados en más de 70 países. Menos del 2% de este universo es mayor de 40 años. Más del 40% pertenece al género femenino.

[3] Datos de la *British Encyclopedia*, Londres, 1980; complementados con las tablas comparativas elaboradas y proyectadas por la *World Christian Encyclopedia*, Oxford University Press, Nueva York, 1992.

En 1850, apenas cuatro ciudades en todo el orbe sobrepasaban el millón de habitantes. Sólo cincuenta años después —en 1900— el club de ciudades millonarias casi se había quintuplicado: eran 19. Pero ya en 1960 su número alcanzaba a 141. Hoy, probablemente, sobrepasan las doscientas.[4]

El urbanista Constantinos Dioxiadis (1913-1975) pronosticó que, ya a fines del siglo XXI, la población terrestre se presentará como una sola ciudad planetaria soldada por los extremos de la expansión de las urbes contiguas, conformando una gran conurbación asentada en los bordes continentales lindantes con los océanos y junto a las fuentes de agua dulce. Dioxiadis bautizó esta ciudad global con el apelativo de Ecumenópolis.[5]

5 En sentido inverso y mientras la explosión demográfica ha hecho crecer en forma exponencial la necesidad de alimentos, el desarrollo de las ciudades —generalmente ligado a la especulación con el valor del suelo— se ha venido realizando a costa de la urbanización de las mejores tierras agrícolas que antes rodeaban y nutrían a las grandes urbes. Basta llegar por vía aérea a la capital de cualquier país latinoamericano para advertir la espectacular expansión horizontal de las urbanizaciones y el no menos impresionante retroceso de las áreas de cultivo.

6. El incremento de ambas tendencias contrapuestas —la saturación poblacional, por una parte, y la disminución de las fuentes alimenticias, por la otra— puede conducir a la humanidad a un colapso crítico en que sólo se vislumbran dos alternativas probables de solución.

Una alternativa sería la guerra, el tradicional arbitrio de los fuertes para apoderarse de los recursos de los débiles; es decir, la solución de la fuerza. Hay ya quienes auguran que la próxima guerra mundial no será ni por las materias primas ni por la conquista de los mercados ni por el dominio de la energía; será por las fuentes de agua, el recurso vital más escaso del futuro.

La otra alternativa consiste en la organización racional de la humanidad y de los recursos disponibles para su digna y pacífica subsistencia. El primer paso en este largo camino es la *integración*.

II. Los procesos de integración

7. El término *integración* significa 'completar un todo con sus partes', pertenece al lenguaje de la sociología política y viene siendo utilizado para denominar procesos de complementación entre dos o más estados —en una o en varias áreas de sus relaciones— para formar un conglomerado mayor, en busca de resultados de conveniencia recíproca.

---

[4] Cf. datos sobre crecimiento de ciudades, en *Ekistics*, Instituto de Ciencia Social de La Haya.

[5] C. Dioxiadis y J. G. Papaioannou: *Eucumenópolis: The Inevitable City of the Future*, Athens Publishing Center, 1974.

Así se habla —a modo de ejemplo— de integración económica, política o jurídica. Y, como la aproximación de los estados partícipes y de sus ámbitos de relaciones supone el acercamiento y coordinación de sus estructuras normativas, también se ha llegado a postular una moderna disciplina —para muchos, independiente del Derecho Internacional Público tradicional— como es el Derecho de la Integración.

La integración europea

8. Difícil resulta hablar de integración y de sus implicancias constitucionales sin hacer referencia a la experiencia europea. En efecto, es en la Europa de la segunda mitad de este siglo donde encontramos el más evolucionado ejemplo de integración económica y política. Nos referiremos a la evolución que los estados europeos iniciaron a partir de 1951[6] con el objeto inmediato de acercar sus economías —al menos, en determinados rubros o áreas de sus mercados—, con el propósito de más largo aliento de llegar a una convergencia política. Como se sabe, la "doctrina Monnet" representó, en su época, la vía más realista para contribuir a la reconstrucción y a la futura unificación de una Europa herida tras las dos grandes guerras; esto es, con la idea de "lograr determinadas acciones comunes en materia económica con la vista puesta en la futura unidad política".[7]

Evitando referirnos al largo trayecto que separa los antiguos tratados de París y de Roma de los recientes acuerdos de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997) y limitándonos a observar el estado actual de la realidad europea, nos parece importante llamar la atención sobre dos características fundamentales de este proceso integrador. En primer lugar, se trata de un proceso cuyo curso, en sí mismo, constituye un fenómeno constitucional. En segundo lugar, es una realidad que formula diversas interpelaciones a los códigos políticos de los Estados miembros de la Unión. En este sentido, la integración plantea, ciertamente, un problema constitucional.

La integración europea como fenómeno constitucional

Si se tiene en cuenta que la Comunidad Europea[8] ejerce competencias que, desde todo punto de vista, constituyen atribuciones soberanas y que dentro de ellas actúa también el individuo como ciudadano sujeto de libertades,[9] resulta innegable que,

---

[6] Proceso que se inicia el 18-VI-1951, en París, con el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA), al cual suceden los tratados fundacionales de la Comunidad Económica Europea (CEE, Roma, 25-III-1957) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA, también llamada Euroatom, Roma, 25-III-1957).

[7] Francisco Carreras: "Análisis del Proyecto de Constitución Europea", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 18 (1994), p. 4.

[8] A partir del Tratado de Maastricht, la Comunidad Económica Europea (CEE) pasó a llamarse simplemente Comunidad Europea (CE).

[9] El ciudadano de cada uno de los quince Estados miembros de la Unión, es, además, ciudadano de la Unión Europea. Cf. artículos 17 y ss. del tratado de la Comunidad Europea. A los derechos de tipo

desde el punto de vista material, nos encontramos ante un fenómeno o situación de naturaleza constitucional con elementos propios y distintos de los que configuran la de cada uno de los Estados miembros. De una parte están presentes el poder y la libertad; de la otra, una serie de instrumentos que tienden a coordinar el primero con la segunda.[10]

Con todo, no se trata de una realidad constitucional consolidada, en el sentido que todavía falta un instrumento que, al modo de las modernas constituciones, sirva para ordenar el ejercicio de este poder y proteger el contenido de aquellas libertades. Éste es un aspecto pendiente que se ha tratado de solucionar a través de la formulación de diversos proyectos de "Constitución europea".[11]

Explicando la necesidad de un instrumento de esta naturaleza —que debería canalizarse, por la peculiar conformación de la Comunidad, a través de un tratado adicional— el profesor Eduardo García de Enterria escribe:

> ¿Por qué una Constitución? La respuesta es muy simple: Una Constitución es una necesidad por una primera razón fácilmente comprensible: porque sólo ella es capaz de dotar de simplicidad y transparencia al sistema institucional europeo, simplicidad y transparencia que hoy no existen en absoluto. Hay que decir que hoy estamos ante una opacidad manifiesta del sistema institucional europeo ante la opinión pública. Los ciudadanos no entienden el complejo mundo institucional existente, reajustado y complicado aún más por el tratado de Maastricht […] Hay que decir que esa opacidad, esa oscuridad, esa incomprensibilidad que el sistema actual europeo presenta frente a los ciudadanos, es una objeción no meramente estética; por el contrario, se trata de una objeción política central al sistema. Tales condiciones en un sistema político llevan a éste a una deslegitimación democrática pura y simple. Si los ciudadanos no comprenden, no hacen suyas las decisiones europeas, no se sienten implicados en ellas, la democracia quiebra en su resorte principal.[12]

---

político que conceden estas normas, hay que agregar las libertades económicas que el mismo instrumento se encarga de reconocer (libre circulación de servicios, derecho de establecimiento, etc.). Cf. Artemi Rallo, "Los derechos de los ciudadanos europeos", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 18 (1994), pp. 251 y ss.

[10] Para algunos autores, el órgano encargado de velar por la interpretación de los documentos internacionales constitutivos de la Comunidad y de la Unión tendría las características propias de un Tribunal Constitucional.

[11] Cf. de F. Carreras, op. cit., pássim; José Fernández, "El derecho comunitario en la integración económica y política de Iberoamérica. La experiencia europea", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 88 (1997), pp. 93 y ss.; L. Diez-Picazo, "¿Una Constitución sin declaración de derechos"?, en *Revista Española de Derecho Constitucional* 32 (1991). pp. 135 y ss.: GRANADO, I.: "La Constitución europea como problema jurídico", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 18 (1994), pp. 147 y ss.; A. Ruiz, "Una nota sobre el 'iter legis' en el Proyecto de Constitución de la Unión Europea", ibídem, pp. 171 y ss.; y E. Virgala, "Una propuesta de forma semiparlamentaria para la Unión Europea", ibídem, pp. 185 y ss.

[12] E. García de Enterria, "El proyecto de Constitución Europea", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 45 (1995), pp. 16-17.

La integración europea como problema constitucional

La integración de esta nueva Europa, desde el ámbito meramente económico de los tratados primitivos a los más ambiciosos proyectos políticos de la década que termina, plantea también desafíos muy agudos al constitucionalismo —de raigambre a su vez tan diversa— de los Estados miembros de la Unión. En este sentido, la integración es un problema para el Estado o, al menos, para la concepción clásica del Estado autárquico.

Si bien las constituciones de posguerra tendieron a abrirse hacia el orden internacional,[13] ha sido necesario poner al día las constituciones escritas frente a las exigencias que plantea el nuevo orden europeo.[14] Este *aggiornamento* constitucional, se ha considerado necesario para dotar a la realidad comunitaria de un suficiente soporte externo. Explicando la necesidad de esta sustentación constitucional —y también la poca atención que se le ha prestado— el profesor Francisco Rubio Llorente señala:

> La necesidad de dotar de una base constitucional adecuada a tales cambios [los propios de la integración] es naturalmente inexcusable para el Estado, cuya propia legitimidad quedaría en entredicho si se llevaran a cabo en contra de la Constitución, o al margen de ella. Pero es también imprescindible para la propia Comunidad, que no tiene más poderes que el derivado de los Estados, que carece de órganos administrativos propios y cuyo derecho sólo existe realmente en la medida en que los jueces nacionales, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por el Tribunal de Justicia de la Comunidad, impongan su observancia […] Pese a su carácter indispensable, esta fundamentación constitucional de la integración es todavía hoy sumamente deficiente, aunque se preste a esa deficiencia muy escasa atención. En su obra admirable de construcción del Derecho Europeo, el Tribunal de Justicia se ha limitado a ignorarla y los teóricos de ese derecho suelen desdeñarla y hasta es frecuente que condenen, como expresión de un nacionalismo 'antieuropeo', las cavilaciones de quienes muestran preocupación por su existencia.[15]

Sustentación constitucional de la integración europea

9. Buena parte de las Constituciones de los Estados miembros de la Unión dedica algún párrafo a justificar la transferencia de poderes soberanos hacia el órgano

---

[13] Ellas reconocieron el carácter de fuente vinculante a los principios del Derecho Internacional. Así la Ley Fundamental de Bonn de 1949, cuyo artículo 25 señala: "Las reglas generales del Derecho Internacional constituyen parte integrante del ordenamiento jurídico federal, tendrán prioridad sobre las leyes y crearán derechos y deberes directos para los habitantes del territorio federal". Otro ejemplo lo constituye la Carta italiana de 1948, cuyo artículo 10 inciso 1º establece que "el ordenamiento jurídico italiano se ajustará a las normas del Derecho Internacional generalmente reconocidas". Cosa similar sucede con las Constituciones de Austria, Grecia, Irlanda y Portugal.

[14] Así, buena parte de las Constituciones de los países de la Unión debieron reformarse el año 1992 en ocasión de las modificaciones introducidas por el documento de Maastricht a los tratados comunitarios originarios.

[15] F. Rubio, "Estudio preliminar", en *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Alianza, Madrid, 1997, p. XVIII.

supranacional. Esto resulta muy comprensible si se tiene en cuenta que en dicha instancia se ejercerán competencias políticas, normativas y jurisdiccionales que, originalmente, formaron parte del acervo exclusivo del Estado moderno.

Siguiendo la línea de una investigación reciente,[16] los principales tópicos que abordan las Constituciones europeas en materia de integración pueden ordenarse de la siguiente manera:

9.1. La autorización para que un Estado convenga con otros ciertas limitaciones de soberanía. Algunas Cartas constitucionales contemplan expresamente la posibilidad de que el Estado consienta en limitar su soberanía dentro de un contexto internacional. Es el caso del Estatuto constitucional francés de 1946[17] y de la Carta griega (artículo 28.3).

9.2. La autorización expresa para transferir competencias soberanas a una organización internacional. Ella está en la Ley Fundamental de Bonn (artículo 23), y en las Constituciones de Austria (artículo 9), Bélgica (artículo 34), Dinamarca (artículo 20) España (artículo 93), Francia (artículo 88.1), Grecia (artículo 28.2), Luxemburgo (artículo 49 bis), Holanda (artículo 92) y Suecia (capítulo X, artículo 5). Por último, la Constitución finlandesa, aunque no habla precisamente de integración o cesión de competencias, permite la estipulación de tratados que afecten la potestad legislativa.

9.3. La imposición de ciertos límites sustanciales a la integración, entendida ésta como una cesión de competencias estatales. Aquí llaman la atención las Constituciones de Grecia,[18] Alemania,[19] y Suecia,[20] particularmente tributarias —estas dos últimas— de la evolución jurisprudencial europea en materia de Derecho Comunitario.

---

[16] Manuel Núñez Poblete, *Integración y Constitución. Problemas para la Justicia Constitucional Europea y Sudamericana*, II Universidad de Roma-Consiglio Nazionale delle Ricerche, 1998, inédito.

[17] El párrafo 15º del Preámbulo de la Constitución francesa de 1946 establece que "a condición de reciprocidad, Francia consentirá en las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y la defensa de la paz". La distinción entre limitaciones y transferencias de soberanía ha llenado uno de los capítulos importantes de la jurisprudencia francesa en materia de integración.

[18] La que, respecto de transferencia de competencias constitucionales a órganos internacionales enuncia como propósito "el fin de atender a un interés nacional importante y promover la colaboración con otros Estados" (artículo 28.2). En materia de limitaciones del ejercicio de la soberanía exige que ellas vengan impuestas "por algún interés nacional importante, no lesionen los derechos del hombre ni los fundamentos del régimen democrático y se efectúen sobre la base del principio de legalidad y a condición de reciprocidad" (artículo 28.3).

[19] Artículos 23 y 24 de la Constitución federal.

[20] Cuyo "Instrumento de Gobierno" en su capítulo X, artículo 5, establece: "Podrá el Parlamento transferir la potestad decisoria a las Comunidades Europeas siempre que éstas aseguren una protección de derechos y libertades equivalentes a las que ofrecen el presente instrumento de Gobierno y el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales".

9.4. La revisión constitucional, como requisito previo de aprobación de aquellos tratados que alteran el orden constitucional. Una figura de este género se da, con diversos matices, en Francia y en España, cuyas Constituciones establecen expresamente la posibilidad —siempre facultativa— de requerir a las respectivas jurisdicciones constitucionales una declaración acerca de la compatibilidad de un tratado con la Carta Fundamental. En caso de incompatibilidad, ambas Constituciones disponen la imposibilidad de adherir al tratado sin reformar previamente la Constitución.[21]

9.5. Establecimiento de criterios categóricos para la solución de conflictos internormativos. Esta aplicación de criterios de solución para los potenciales conflictos de esta especie se da a través de diversas fórmulas, como el reconocimiento de mayor jerarquía a los tratados internacionales en relación con la legislación interna —es el caso de Francia[22] y de Grecia[23]— o bien la declaración de la supremacía del Derecho Comunitario derivado sobre la legislación interna. La Constitución holandesa —además de hacer prevalecer los tratados internacionales sobre la legislación interna— beneficia también, con su aplicación preferente, las "decisiones de organismos de derecho internacional que obliguen directamente a todos".[24] Otra solución se da en la Ley Fundamental del Reino de los Países Bajos, que admite expresamente la posibilidad que un tratado internacional altere (o permita que se altere) el ordenamiento constitucional. En similar sentido, la Carta de Irlanda dispone perentoriamente que "ningún precepto de la presente Constitución podrá invalidar las leyes que promulgue, los actos que ejecute ni las medidas que adopte el Estado por exigirlo así sus obligaciones como miembro de la Unión Europea o por las Comunidades o por órga-

---

[21] La Carta francesa de 1958, en su artículo 54, dispone: "Si el Consejo Constitucional, a requerimiento del Presidente de la República, del Primer Ministro, del Presidente de una u otra Cámara o de sesenta diputados o sesenta senadores, declara que un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, no podrá otorgarse la autorización para ratificarlo o aprobarlo sino después de ser reformada la Carta". Por su parte, la Constitución española de 1978 declara en su artículo 95: "1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. 2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esta contradicción". Esta última norma fue utilizada, precisamente, para la adhesión al Tratado de Maastricht, ocasión en la cual el Gobierno español formuló la respectiva consulta (limitada al nuevo artículo 8B) al Tribunal Constitucional. Esta consulta fue absuelta mediante la Declaración de 1º de julio de 1992 (en *Boletín Oficial del Estado* 177, 24 de julio de 1992).

[22] Artículo 55, el cual reza: "Los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados, tendrán, desde el momento de su publicación, rango superior al de las leyes, si bien a reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte".

[23] Artículo 28: "1. Forman parte integrante del derecho helénico interno y tendrán un valor superior a toda disposición en contrario de la ley las reglas del derecho internacional, así como los tratados internacionales, una vez ratificados y entrados en vigor con arreglo a las disposiciones de cada uno".

[24] Cf. su artículo 94. Utilizamos el término *aplicación*, para ser respetuosos con el texto de la Carta, puesto que ella no habla de nulidad ni otro efecto ablatorio, sólo dice: "no serán aplicables".

nos de éstas o por entidades competentes en virtud de los tratados de creación de las comunidades".[25] Por último, es interesante la Constitución de España en lo que concierne a la intangibilidad de los tratados. Ella declara que las disposiciones de los tratados internacionales válidamente celebrados "sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales del Derecho Internacional".[26]

9.6. También se acude a la protección constitucional de la eficacia directa de las normas comunitarias, especialmente de las derivadas. Es el caso de Holanda,[27] Portugal [28] e Irlanda.[29]

9.7. Por último, se abren niveles distintos del gubernativo en el proceso de integración.

En el nivel parlamentario, Alemania ha previsto la participación del Bundestag y de los *Länder*, a través del Bundesrat, en los asuntos de la Unión Europea. La Constitución austríaca, por su parte, también dispone la participación de la Cámara Baja o Nationalrat en el nombramiento de ciertas autoridades comunitarias. Algo similar aparece en le Carta belga y en la Ley Orgánica del Parlamento de Finlandia.[30] En el nivel de entidades estatales o regionales ocurre lo mismo en dos repúblicas federales: Alemania[31] y Austria.[32] En otros casos resulta incluso posible la participación de ciertas entidades nacionales dentro de los órganos de la UE. Es la situación, nuevamente, de las Constituciones de Alemania[33] y Austria.[34]

Para poder apreciar la toma de conciencia que se ha ido gestando en Europa sobre el valor de la integración, quisiéramos recordar una sentencia relativamente

---

[25] Artículo 29, regla 5.a.

[26] Artículo 96.1.

[27] Cf. artículo 93: "Las estipulaciones de tratados y de decisiones de organizaciones de derecho internacional que en virtud de su contenido obliguen directamente a los individuos, no tendrán fuerza vinculante hasta que hayan sido publicadas".

[28] Artículo 8.3: "Regirán directamente en el ámbito interno las normas emanadas por los órganos competentes de las organizaciones internacionales de las que forme parte Portugal, con tal que así esté establecido en los respectivos tratados constitutivos".

[29] Artículo 29, regla 5.a.

[30] Artículos 54.a y ss.

[31] Artículos 23.2 y 23.4.

[32] Artículo 23.d.

[33] Artículo 23.6: "Cuando en un punto esencial resulten afectadas competencias legislativas exclusivas de los Estados, la Federación deberá encomendar a un representante de los Estados, designado".

[34] Artículo 23.d. "3. Cuando una propuesta iniciada en el marco de la Unión Europea afecte también a materias en las cuales la legislación competa a los Estados, podrá el Gobierno Federal transferir la participación en la formación de la voluntad del Consejo de Ministros de la Unión Europea a un representante nombrado por los propios Estados. El ejercicio de esta facultad se hará con la participación del miembro competente del Gobierno Federal y de acuerdo con éste […]".

reciente de la Corte Costituzionale italiana.[35] En ella, la Corte se ha considerado competente para conocer y declarar, en vía principal, la inconstitucionalidad de las leyes regionales impugnadas por el Gobierno por violar alguna disposición comunitaria directamente aplicable. Cabe reflexionar sobre cuán cerca se encuentra esta sentencia de convertir el Derecho Supranacional en parámetro válido de constitucionalidad del Derecho Interno.

10. Con todo, la breve incursión que acabamos de hacer en las interpelaciones que la integración europea ha venido dirigiendo al Derecho Constitucional de los países que componen la UE no debería inducirnos al equívoco de creer que lo sustancial de ese proceso sea su talante jurídico.

Sobre el cimiento irrefutable de la unidad de la cultura europea —no obstante la diversidad de sus lenguas, historias, creencias, tradiciones y costumbres— la UE ha construido una comunidad de intereses, de relaciones y de destino.

La voluntad creciente de los pueblos de la UE de europeizarse se funda, pues, en una cultura integracionista y se alimenta de la conveniencia, del orgullo y hasta de la inevitabilidad de ser europeo.

Esta voluntad de integración es la que ha generado un Gobierno de la UE radicado en el Consejo de Europa y la Comisión, un Parlamento Europeo, un Estatuto de la Unión,[36] una normativa comunitaria, tribunales con jurisdicción supranacional como la Corte de Justicia y el Tribunal de Cuentas, una moneda común europea y las que —hasta ahora— son aspiraciones sentidas de una federación, una Constitución y una bandera de la UE.

La integración económica en Iberoamérica

11. Preciso es advertir que no existe una cultura integracionista iberoamericana y que —como alguien dijo—, en contraste con los Estados Unidos de Norte América, al sur del río Grande se encuentran *los estados desunidos de la América morena*.

A pesar de que los países hispanoamericanos vivieron hasta el siglo XIX la experiencia de ser conquistados, administrados y gobernados en su conjunto por la monarquía española, el proceso de emancipación les hizo perder el elemento más importante de su vida independiente: sus lazos de unidad. Y así, a diferencia de las colonias norteamericanas, que se unificaron para conquistar su autonomía y en cuya unidad reside la clave de su poder, y a diferencia del Brasil que supo mantenerse unido, los países hispanoamericanos padecieron un largo y extenuante proceso de emancipación

---

[35] Sentencia nº 384/94, en *Gazzetta Ufficiale* 47, 1994.

[36] El Tratado constitutivo de la CEE, celebrado en Roma el 25-III-1957 con la concurrencia de seis países, se modifica por el Tratado de Maastricht del 7-II-1992 que crea la UE con doce estados europeos que, posteriormente, alcanzan a quince.

individual, al término del cual fueron víctimas del caudillismo, de guerras de dominación, de problemas de límites y de desequilibrios culturales y económicos que los disgregaron en diecinueve estados diferentes.

En ese clima de dispersión, de recelo y de resentimiento, alimentado por la política divisionista del gran vecino del Norte, no ha podido germinar, hasta ahora, una cultura integracionista.

No obstante, en algunas áreas de la región y por claras ventajas de índole económica, se han generado experiencias integracionistas como el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),[37] el Pacto Andino[38] y el Mercado Común del Sur o Mercosur,[39] al cual, por su carácter paradigmático en la materia que venimos analizando, pasamos a referirnos sucintamente.

El Mercosur

La normativa del Mercosur no encuadra en la idea que en Europa se tiene del Derecho Comunitario.[40] No es éste el lugar para profundizar en el tema; pero cabe recordar que la característica esencial de los reglamentos europeos radica en su directa aplicabilidad en el territorio de los Estados de la Comunidad.[41] No sucede lo mismo, en cambio, con la normativa emanada del Mercosur, que requiere siempre la interposición de la norma nacional para alcanzar la obligatoriedad. Si se analiza el capítulo IV del Protocolo de Ouro Preto —que regula la "Aplicación Interna de las Normas emanadas de los Órganos del Mercosur"— salta a la vista su diferencia con las fuentes jurídicas de la Comunidad Europea. Así su artículo 40 prescribe:

> Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de la normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2º de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento:
>
> i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;

---

[37] La ALADI, establecida por el Tratado de Montevideo de 1980, sustituyó, a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), instituida por el Tratado de Montevideo de 1960, el que fue suscrito por los gobiernos de 11 países iberoamericanos.

[38] Este Pacto fue creado mediante el Acuerdo de Cartagena de 1969, originalmente suscrito por Bolivia, Colombia, Chile (se retiró en 1973), Ecuador y Perú. Venezuela se adhirió en 1973.

[39] El Mercosur es fruto del Tratado de Asunción y fue suscrito por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991.

[40] Cf. A. Mangas, "Unión Europea y Mercosur: marco institucional y jurídico", en *Rivista Roma e America*, nº 4 (1997), p. 11.

[41] El antiguo artículo 189 del tratado de la Comunidad Económica Europea, hoy artículo 249, establece en su inciso segundo: "El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro".

> ii) Cuando todos los Estados partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará este hecho a cada Estado Parte;
>
> iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes treinta días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

De manera similar, el capítulo V se refiere a las fuentes jurídicas del Mercosur, del siguiente modo:

> Artículo 41.- Las Fuentes jurídicas del Mercosur son:
>
> I. El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios.
>
> II. Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos
>
> III. Las decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo del Mercado Común y las directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.
>
> Artículo 42.- Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el artículo 2º de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, *deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales* mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

Podría pensarse entonces que, a diferencia de lo que sucede en el viejo continente, el Mercosur no plantea ningún desafío a las Constituciones de los Estados que forman parte de él, y, menos aún, a las de aquellos países que sólo se relacionan con él por la vía de acuerdos de libre comercio, como es el caso de Chile. Sin embargo, no parece que sea así:

En primer lugar, porque la dinámica de cualquier proceso de integración apunta a la gestión común de ciertos intereses económicos. Desde la perspectiva constitucional, evidentemente, esto choca con las atribuciones políticas o gubernativas de los Estados, que deben prescindir de su autonomía para poder actuar en conjunto. Por otra parte, siempre desde el punto de vista político, estos procesos tienden a perfeccionarse y a reclamar la gestión común de aspectos muy sensibles de las economías nacionales. La imposición de aranceles comunes o la convergencia a una moneda única son tareas que caen de lleno en la órbita constitucional de cada uno de los países involucrados. Por colocar dos ejemplos: la política monetaria o está radicada en el Gobierno o en los Bancos Centrales. Y la tributaria debe contar siempre con la aprobación de los Parlamentos.

Desde el punto de vista normativo, las cosas tampoco son diversas. No es difícil pensar en la utilidad de normas *comunes* que se apliquen *uniformemente* en el territorio de cada uno de los Estados. Aunque estoy plenamente de acuerdo en que la estructura institucional y normativa del Mercosur es deliberadamente intergubernamental, no estoy seguro de que el día de mañana deba seguir siendo así. El Mercosur es una realidad dinámica, y los poderes constituyentes nacionales deberían ser conscientes de ello, lo que significa habilitar las respectivas Constituciones para el cambio, a fin

de superar —algún día— la fuerte tendencia dualista que, frente al Derecho Internacional, predomina en este continente.[42]

En tercer lugar, y ahora desde la perspectiva jurisdiccional, la creación de un Tribunal permanente o la sola sujeción de un Estado a la jurisdicción exclusiva y excluyente de un Tribunal transnacional también debería tener soporte constitucional. Hay que tener en cuenta que esa exclusividad puede entrar en conflicto con la potestad jurisdiccional de los tribunales nacionales.

La cuestión consiste, entonces, en discernir cuán preparadas se encuentran nuestras Constituciones para ello.

Soportes constitucionales de la integración en Iberoamérica

13. Si uno echa un vistazo a las Constituciones de nuestro continente, puede apreciar la incipiente tendencia del constitucionalismo latinoamericano por brindar un espacio al fenómeno de la integración. Del universo de estas Cartas Fundamentales merecen destacarse la argentina y la colombiana, Constituciones que, en sus respectivos contextos de integración —Mercosur y Comunidad Andina, respectivamente— ocupan, sin lugar a dudas, un lugar preeminente.[43]

13.1. La Constitución de la Nación Argentina, uno de los códigos políticos más antiguos del continente, fue objeto, en fecha reciente, de trascendentales reformas que modernizaron numerosas instituciones abriendo —de paso— las puertas al Derecho Internacional y a la regionalización.[44] Dice su artículo 75 lo que sigue:

> Artículo 75.- Corresponde al Congreso:
> […]
> 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.
> La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre

---

[42] Cf. Alberto Antonio Spota: *El Derecho de la Integración en los Estados partes del Mercosur*, Buenos Aires, 1998.

[43] Esto no quiere decir que ellas sean las únicas que se abren a la integración. Ella se proyecta en el artículo 4º de la Carta de Brasil de 1988 (parágrafo único); en el artículo 6º de la Constitución uruguaya; en el artículo 145 de la Constitución de Paraguay; y en el artículo 44, inciso 2º, de la Carta de 1993 del Perú, entre otras.

[44] La Carta argentina data del 25-V-1853, incorporándose Buenos Aires en 1859. En 1993 se alcanzó el Acuerdo de Olivos entre las dos principales fuerzas políticas, que dio origen a la Ley declarativa para la reforma nº 24.309. El texto definitivo se publicó en el *Boletín Oficial de la R. A.* del 23-VIII-1994.

> la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.
>
> Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de jerarquía constitucional.

El numerando subsiguiente agrega la atribución que sigue:

> 24. 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. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.
>
> La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.
>
> La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

De las disposiciones transcritas pueden colegirse cinco situaciones distintas y sus eventuales variables, a saber:

A. En general, los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes (artículo 75, nº 22, inciso 1º, parte final).

B. Ciertas declaraciones, convenciones y pactos internacionales ya consagrados sobre derechos humanos vigentes, que se especifican, "tienen jerarquía constitucional", no se oponen a la Constitución y la complementan (artículo 75, nº 22, inciso 2º).

C. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos pueden quedar en una de estas dos situaciones:

a. si son aprobados por el Congreso y, además, por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara, adquieren "jerarquía constitucional" (artículo 75, nº 22, inciso 3º). Conviene advertir que este quórum especial es el mismo que la Constitución exige al Congreso para declarar la reforma de la Constitución (artículo 30);
b. si no alcanzan este quórum de dos tercios de la totalidad de los miembros de cada cámara, sólo adquieren "jerarquía superior a la ley" (artículo 75, nº 22, inciso 1º).

D. 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. Hay que distinguir:

a. si estos tratados se celebran con Estados de Latinoamérica, el quórum es la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara (artículo 75, nº 24, inciso 2º);
b. si se celebran con otros Estados, se requieren dos trámites aprobatorios y un lapso no inferior a 120 días entre el acto declarativo y la aprobación del tratado (artículo 75, nº 24, inciso 2º, final).

E. Por último, las normas emanadas de estas organizaciones supraestatales también tienen "jerarquía superior a las leyes" (artículo 75, nº 24, inciso 1º).

13.2. La reciente Constitución Política de Colombia,[45] por su parte, en su artículo 150 prescribe lo siguiente:

> Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por intermedio de ellas ejerce las siguientes funciones:
> 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o entidades de derecho internacional. *Por medio de dichos tratados podrá el Estado,* sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, *transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados*.

La misma Constitución colombiana, en sus artículos 226 y 227, agrega:

> Artículo 226. El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.
> Artículo 227. El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los 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 constitución del Parlamento Andino y del Parlamento latinoamericano.

Las dos Cartas Políticas mencionadas tienen el mérito de romper la clausura que el Derecho Público tradicional de nuestros pueblos ha mantenido frente a la penetración del Derecho Internacional y a las transferencias de soberanía que la integración política y económica supone y exige.

III. Un Derecho Constitucional para la integración latinoamericana

14. Hace ya tres décadas, el juspublicista venezolano Allan Brewer-Carías enumeraba tres requisitos fundamentales a los que debía responder cualquier sistema constitucional abierto a la integración. Estos eran: a) la creación de órganos comuni-

---

[45] La nueva Constitución colombiana es el fruto de arduas negociaciones entre las fuerzas políticas tradicionales y los grupos guerrilleros, quienes, después de las elecciones constituyentes del 9-XII-1990, concordaron en el nuevo Texto promulgado en la Gaceta Constitucional nº 114 de 7-VIII-1991.

tarios supranacionales; b) la jerarquía del Derecho Comunitario; y c) su control de constitucionalidad.[46]

A pesar del tiempo transcurrido, en sus aspectos básicos, es ésta una lectura que permanece vigente. Los problemas ahí enumerados siguen siendo más o menos los mismos y es a ellos a los que debe dar respuesta —ahora con urgencia— cada sistema constitucional iberoamericano.

Lo anterior constituye un desafío de enorme envergadura, puesto que supone renunciar a la exclusividad sobre una parte importante —que cada día es menor— de la soberanía de cada Estado, previo discernimiento de aquel núcleo irrenunciable de los valores nacionales. Todo esto se inserta en un contexto global en que los Estados se acercan cada vez más, uniformando ciertos tópicos de interés común y conformando un moderno paradigma constitucional: el Estado abierto hacia el orden internacional. Ése es el gran desafío de nuestro constitucionalismo finisecular: modelar nuestros sistemas jurídico-políticos no sólo para abrirse hacia el exterior, sino también para integrarse en una comunidad iberoamericana.

15. Alguna vez dijo Ortega y Gasset, con acento profético: "España es el problema, Europa la solución". Para nuestros países iberoamericanos el aislamiento ha sido nuestro constante problema, e integrarnos sigue siendo la única solución.

Hemos desperdiciado demasiado tiempo en nuestras rencillas aldeanas. Buena parte de nuestros presupuestos la malgastamos en vigilar nuestras fronteras, en comprar sofisticados armamentos "disuasivos" a precios siderales, mientras nuestros pueblos sobreviven en el subdesarrollo; vendemos a precio vil nuestras materias primas y compramos a precio de oro la tecnología que no hemos sido capaces de crear, no por falta de talento, sino por la falta de una ecuación inteligente entre nuestras verdaderas necesidades y nuestros escasos recursos.

Los países europeos han sufrido, sólo en los últimos cien años, dos cruentas guerras entre ellos; han padecido invasiones, el hambre, el frío, el miedo, la tortura y la muerte. Y, sin embargo, superando todos sus rencores recíprocos, derribando la torre de Babel de sus idiomas, olvidando sus guerras religiosas y sus diferencias de sangre, de origen y de historia, caminan a pasos agigantados en pos del sueño de tantos visionarios como Ortega, como Churchill, como Schuman, como Monnet, como De Gaulle o como Adenauer: los Estados Unidos de Europa.

En cambio, los países iberoamericanos —en lugar de rendir culto a la inspiración unificadora de Francisco de Miranda, de Simón Bolívar, de Bernardo O'Higgins, de José de San Martín, de Artigas y de tantos otros próceres de nuestra emancipación— envenenamos la educación de nuestros niños exacerbando episodios que algu-

---

[46] A. Brewer-Carías, *Los problemas constitucionales de la integración económica latinoamericana*, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1968.

na vez nos dividieron con nuestros vecinos, pero que hoy deberían hallarse sepultados. Sabemos más acerca de lo que ocurre en el hemisferio Norte que lo que sucede al otro lado de nuestras fronteras. En lugar de conocernos cada día más, nos entendemos cada día menos. Las empresas editoriales tienen que publicar mapas distintos para algunos de nuestros países, porque ni siquiera en eso estamos de acuerdo. Vivimos al estilo del hombre prehistórico, que carecía de la noción del tiempo y —precisamente por eso— no sabía proyectarse en la historia.

Nuestro origen iberoamericano nos permite comprendernos prácticamente en un mismo idioma; compartimos idénticos valores, tenemos una cultura común y diversidades que la enriquecen; nuestras creencias religiosas y nuestras convicciones morales tienen raíces similares; nuestra idiosincrasia es la más pareja de todos los continentes; tenemos inmensas riquezas de todo orden que compartir; podríamos —unidos— vivir libres del hambre, la ignorancia, el temor y la miseria. Y, sin embargo, coexistimos aislados y recelosos, enfermos de una ceguera crónica que nos impide apreciar todas esas ventajas comparativas y de una suerte de parálisis que nos inhabilita para treparnos al carro de la historia.

Si para los países europeos, el Mercado Común y la Unión Europea son opciones altamente convenientes, para los pueblos iberoamericanos la integración más completa que sea posible —quiero decir los Estados Unidos Iberoamericanos— son el requisito indispensable para nuestra supervivencia.

No frustremos por más tiempo los sueños premonitorios de nuestros próceres, ahora que necesitamos hacerlos realidad. Es doloroso pensar que Bolívar murió creyendo haber "arado en el mar".

Es preciso unir el saber y el poder en la búsqueda de la integración. Las universidades, las personas más sabias de nuestros países y los poderes constituidos deberían abocarse a esta tarea urgente e ineludible. Sólo una América Latina unida será fuerte, tendrá gravitación internacional y —gracias a eso— será capaz de dignificar la vida de nuestros pueblos, algunos de los cuales hoy forman parte de la humanidad sumergida.

Y para ello, no basta con sentirlo así, aunque la conciencia de la necesidad de unificarnos sea el primer paso. Para ello hace falta, principalmente, lo que una vez Gabriela Mistral dio como definición de Chile: ¡la voluntad de ser!