

Hacia una Constitución política integracionista: análisis comparativo de la Constitución panameña con las constituciones de los países centroamericanos

JOSÉ ROBERTO CASTRO^Ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: jrmontilla14@hotmail.com

Recibido: 1 de octubre de 2022
Aceptado: 10 de enero de 2023

Resumen

El presente trabajo contiene un estudio de la Constitución Política de la República de Panamá, enfocado en identificar la existencia o no de disposiciones relacionadas a la integración centroamericana y los mecanismos constitucionales de interacción con los tratados internacionales constitutivos de los sistemas de integración. Posteriormente, sometemos ese instrumento legal a un análisis comparativo con las constituciones de algunos de los Estados que forman parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con especial énfasis en las constituciones de El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua, a fin de medir el compromiso de nuestro país en materia de integración con los compromisos de esos países. Por último, emitiremos nuestras consideraciones en torno a los resultados de nuestro análisis de Derecho comparado y, acto seguido, señalaremos qué modificaciones podrían realizarse a fin de superar los obstáculos que, actualmente, nos impiden avanzar hacia una integración centroamericana. Todo ello a partir de la propuesta formulada por el vicepresidente de la República de El Salvador, vinculada a la creación de una Unión Centroamericana (UC), equivalente en su estructura orgánica y objetivos a la Unión Europea (UE), dotada de órganos internacionales con competencias supranacionales que, en caso de ser creada, sustituiría al actual SICA.

Palabras clave: Derecho internacional, Derecho de la integración, sistemas de integración, organismos internacionales, Constitución Política.

^Ψ Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Latina de Panamá). Diplomado en Derechos Humanos, Migración y Políticas Públicas (Universidad de Panamá). Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Católica Santa María la Antigua).

Abstract

This paper contains a study of the Political Constitution of the Republic of Panama, focused on identifying the existence of relevant provisions related to the Central American integration and the constitutional mechanisms of interaction with the constitutive treaties of such system. Subsequently, the Constitution is subjected to a comparative analysis with other Constitutions of some of the States that are part of the Central American Integration System (SICA, by its acronym in Spanish), particularly the ones of El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica and Nicaragua, in order to measure Panama's commitment to integration in comparison with the commitments of those countries. Finally, it presents some general considerations on the results of our comparative law analysis, while indicating which modifications could be made in order to overcome the obstacles that currently prevent us from moving towards Central American integration. All this based on the proposal made by the Vice President of the Republic of El Salvador, linked to the creation of a Central American Union (UC, by its acronym in Spanish), equivalent in its organizational structure and objectives to the European Union (EU), endowed with several international bodies with supranational competences that, if created, would replace the current SICA.

Keywords: International law, Integration law, integration systems, international organizations, Political Constitution.

I. Introducción

Ante la reciente propuesta del vicepresidente de El Salvador vinculada a la creación de una Unión Centroamericana (UC), dotada de órganos supranacionales que, en caso de materializarse, sustituiría al actual Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), vale la pena cuestionarnos qué dispone nuestro ordenamiento jurídico sobre ese tipo de organizaciones internacionales, creadas para impulsar la integración de sus países miembros en el ámbito político, económico y social.

Para contestar esa interrogante es preciso analizar qué dispone nuestra Constitución con relación a los procesos de integración. No obstante, para medir qué importancia atribuye nuestro Derecho interno a la integración centroamericana, es oportuno comparar nuestra legislación con la del resto de los países del SICA.

En este sentido, en la presente investigación, analizaremos el contenido de nuestra Constitución para determinar si la misma hace o no referencia a la integración regional e identificaremos cómo ese instrumento legal interactúa con los tratados internacionales constitutivos de organismos o sistemas de integración como el SICA o la UC, en caso de ser creada.

Para ello, en primer lugar, señalaremos cómo define la doctrina internacional a los procesos de integración, definiremos qué son los órganos supranacionales y cómo estos son creados en el Derecho internacional e indicaremos cuáles son los efectos jurídicos de las normas o decisiones adoptadas por los órganos supranacionales.

Acto seguido, estudiaremos las disposiciones constitucionales de los países de Centroamérica que hagan mención de la integración regional, con especial atención a las constituciones políticas de El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua; emitiremos nuestras consideraciones en torno a los resultados del análisis de Derecho comparado antes indicado y, por último, señalaremos qué ajustes constitucionales podrían realizarse a fin de que tengamos una Constitución Política más apegada a la iniciativa de integración centroamericana.

II. Aspectos generales sobre los procesos de integración

Los procesos de integración como el SICA o la UC requieren de la participación activa de sus Estados miembros. Su fin primordial es construir un estado de bienestar regional basado en relaciones de solidaridad, mediante la persecución de fines, objetivos, propósitos y políticas comunes¹.

Los mismos son creados a través de tratados internacionales denominados por la doctrina como tratados marco o Derecho originario, regidos, en su constitución, por el Derecho internacional general en lo concerniente a su celebración, negociación, aprobación y ratificación, duración, modos de terminación e interpretación².

La integración, según Karl Deutsh, busca la transformación de partes o unidades que estuvieran previamente separadas (conformadas, en el presente caso, por Estados que, voluntariamente, han optado por formar parte de ella), en un todo o sistema coherente, plenamente unificado³.

Esta última definición, general desde un enfoque estrictamente jurídico, expresa la idea central de las integraciones regionales, a saber: la construcción de un sistema de normas que garantizan la unidad o interdependencia de ciertos países que, antes de su cohesión profunda, actuaban de forma individual en el plano internacional.

Cohen, por su parte, se refiere a la integración como el proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener beneficios mutuos⁴

Ese apoyo institucional al que nos referimos anteriormente es realizado, en los procesos de integración, a través de órganos con competencias normativas, ejecutivas y jurisdiccionales, expresamente atribuidas en sus tratados marco⁵, ejercidas conforme a una serie de principios tendientes a garantizar el desarrollo y seguridad de la región en términos de coordinación, solidaridad, respeto del Derecho comunitario e internacional y solución pacífica de controversias⁶.

Además, es importante destacar que, en los sistemas de integración, algunos de sus órganos gozan de un rasgo característico que los distinguen del resto de los órganos de las organizaciones tradicionales de cooperación intergubernamental, esto es, la supranacionalidad.

Esta es definida como un atributo jurídico puesto a disposición de los órganos supranacionales mediante la transferencia temporal de competencias y facultades soberanas de los Estados, a fin de

¹ SALAZAR GRANDE, César y ULATE CHACÓN, Enrique (2013). *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano* (San Salvador, Imprenta y Offset Ricaldone, segunda edición).

² CZAR DE ZALDUENDO, Susana (2013). "Derecho Internacional y Derecho de la Integración", en NEGRO, Sandra C. (Edit.), *Derecho de la Integración. Manual* (Buenos Aires, Euros Editores S.R.L.).

³DEUTSCH, Karl W. (1970). *El análisis de las relaciones internacionales* (Buenos Aires, Paidós).

⁴ COHEN ORANTES, Isaac (1981). "El concepto de integración", *Revista de la CEPAL*, N° 15, pp. 149-160.

⁵ SALAZAR y ULATE (2013) p. 29.

⁶ Corte Centroamericana de Justicia, sentencia en el Expediente N° 36-02-07-02-2001, opinión consultiva de la SIECA sobre los problemas que están incidiendo en el Cambio Internacional Intrarregional.

que los mismos, adopten decisiones dotadas de efectividad inmediata a nivel interno y absolutamente obligatorias para los Estados miembros del proceso en cuestión⁷.

Asimismo, cabe resaltar que, en ocasiones, los actos normativos de los órganos supranacionales no solo son vinculantes para los Estados miembros, sino que los mismos, crean derechos y obligaciones en favor de las personas naturales o jurídicas que se encuentran dentro del territorio de esos Estados, las cuales pueden exigir su cumplimiento ante sus autoridades nacionales⁸, sin necesidad de que sean incorporados al Derecho interno mediante los procesos comunes de aprobación y ratificación de los tratados internacionales.

Tal es el caso de los Reglamentos del Consejo de Ministros del SICA, los cuales, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento de Actos Normativos del Sistema de la Integración Centroamericana, tienen carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y son directamente aplicables en todos los Estados parte del sistema o de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, las cuales, por norma general, son directamente aplicable en los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), según el artículo 3 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Esto se debe a que, en los ordenamientos jurídicos de los sistemas de integración, convergen una serie de principios tales como el principio de primacía del Derecho comunitario, el principio de aplicación directa, el principio de efecto inmediato, entre otros; los cuales garantizan la efectividad del sistema y a los que se recurren como modelo para esclarecer las ideas durante el proceso de creación, modificación o extinción de sus normas⁹.

Las definiciones acotadas anteriormente relativas a los sistemas de integración, algunos de sus principios y la condición de supranacionalidad de algunos de sus órganos son algunas de las cualidades que distinguen a los procesos de integración de las organizaciones interestatales de coordinación, las cuales, a su vez, nos ofrecen un marco referencial que nos permitirá comprender el alcance de los conceptos que serán empleados a continuación.

III. Análisis comparativo de las disposiciones de nuestra Constitución Política en amteria de integración con las disposiciones constitucionales de otros países en Centroamérica

Tal como hemos expuesto, para la efectividad de los procesos de integración, es imperativo que sus principales sujetos (es decir, los Estados), reconozcan en su Derecho interno las obligaciones contraídas en el marco del sistema, siendo, además, un factor determinante la elevación a rango constitucional de su intención de promover, cultivar o fomentar el desarrollo de la integración.

⁷ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, ARBUET-VIGNALI, Heber y PUCEIRO RIPOLL, Roberto (2005). *Derecho Internacional Público, Tomo I* (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria).

⁸ PEROTTI, Alejandro D., SALAZAR GRANDE, César y ULATE CHACÓN, Enrique (2019). *Derecho y doctrina judicial comunitaria. Corte Centroamericana de Justicia y tribunales supremos nacionales* (San José, Editorial Jurídica Continental).

⁹ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, ARBUET-VIGNALI y PUCEIRO RIPOLL (2005) p. 78.

En lo que respecta a esto último, nuestra Constitución Política, únicamente, hace alusión a la integración en su preámbulo. En dicha sección de nuestro texto constitucional se destaca como fin de la República de Panamá la promoción de la integración regional, siendo que en el resto de ese instrumento no encontramos otras disposiciones que amplíen o desarrollen ese fin o propósito.

Aunado a ello, a diferencia de otros textos constitucionales de la región, nuestra Constitución carece de disposiciones que establezcan un control especial para la aprobación de los tratados internacionales que contemplen la transferencia de atribuciones o competencias estatales a órganos de carácter supranacional.

Producto de lo anterior, la interacción de esos tratados internacionales con nuestro Derecho interno, está regida por las normas generales relativas a la aprobación de los tratados internacionales, esto es, el artículo 4 de la Constitución Política, el cual señala que la República de Panamá acata las normas del derecho internacional, en concordancia con el numeral 3 del artículo 159, según el cual, corresponde al Órgano Legislativo aprobar o desaprobado, antes de su ratificación, los tratados o convenios celebrados por el Órgano Ejecutivo.

Este importante vacío de nuestra Carta Magna en materia de impulso de la integración y control especial para la aprobación de los tratados que incluyan el desplazamiento de competencias a órganos supranacionales, no los encontramos en las constituciones de otros países del SICA como El Salvador, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Nicaragua, por citar algunos ejemplos de la región, en donde esos asuntos gozan de una mayor regulación.

Así, en el caso de El Salvador, destacamos el artículo 89 de su Constitución Política, el cual señala que ese país “alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales”¹⁰.

Igual promoción al regionalismo centroamericano, lo encontramos en el artículo 335 de la Constitución de Honduras, el cual señala que el Estado “ordenará sus relaciones económicas externas sobre las bases de una cooperación internacional justa, la integración económica centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se oponga al interés nacional”¹¹.

Asimismo, podemos encontrar un especial interés por la integración en el artículo 150 de la Constitución guatemalteca que dispone que ese país, como parte de la comunidad centroamericana, “mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica”¹², y sus autoridades “están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad”¹³.

Por su parte, la Constitución de Costa Rica, si bien no se destaca por impulsar o promover la integración centroamericana como sí lo hacen las constituciones de El Salvador, Honduras y

¹⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, El Salvador.

¹¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Honduras.

¹² CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Guatemala.

¹³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Guatemala.

Guatemala, previamente analizadas, la misma, en su artículo 121, numeral 4, señala que “los tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros”¹⁴.

Por último, en nuestro análisis comparativo, encontramos la Constitución Política de Nicaragua, cuyo artículo 9 señala que ese país “defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región”¹⁵.

IV. Análisis de resultados: conclusiones y recomendaciones

Las disposiciones constitucionales de El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua relativas a la integración centroamericana evidencian la escasa regulación de nuestra Constitución sobre esta materia, lo que nos hace cuestionarnos el rol que desempeñamos o que queremos desempeñar en el ámbito centroamericano.

Las mismas, nos permiten constatar que nuestra Carta Magna, a diferencia de las constituciones de países como Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, no establece que nuestras autoridades deben promover o impulsar la integración centroamericana, a pesar de que formamos parte del SICA desde el 13 de diciembre de 1991, fecha en que suscribimos el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

Asimismo, nuestra Constitución Política no establece un mecanismo especial para la ratificación de tratados internacionales que tengan por objeto el traspaso de atribuciones o competencias estatales a órganos supranacionales de integración ni contempla la posibilidad de que el Estado pueda suscribir tratados que dispongan la creación de ese tipo de órganos, como sí lo hacen, respetivamente, las constituciones políticas de Costa Rica y El Salvador en los artículos 121, numeral 4 y 89, antes citados.

La distinción realizada por la Constitución de Costa Rica, respecto a la cantidad de votos necesaria para la aprobación de los tratados que atribuyen o transfieren determinadas competencias a órganos comunitarios, es importante puesto que, algunas de las decisiones adoptadas por este tipo de órganos, como explicamos anteriormente, gozan de aplicación directa y efecto inmediato en el territorio de los Estados parte, conforme a la normativa comunitaria.

Además, las normas contenidas en los actos de los órganos supranacionales, tal como indicamos en párrafos anteriores, pueden ser invocadas y exigibles, directamente, por las personas naturales o jurídicas que se encuentran en la jurisdicción de los Estados que forman parte de los sistemas de integración, lo que demuestra que esa transferencia de competencias requiere de un análisis especial por los efectos que de la misma se derivan.

¹⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Costa Rica.

¹⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Nicaragua.

Aunado a ello, es importante que nuestro país defina en su constitución qué rol desea ocupar en la región centroamericana. Esto es un factor determinante para decidir qué acciones podemos impulsar en el marco del SICA o bien, cuál será nuestra posición en torno a la iniciativa salvadoreña relativa a la creación de la UC.

Este último organismo, en caso de ser creado, traería consigo la adopción de mayores compromisos internacionales por tratarse de un proyecto más ambicioso en términos de integración, equivalente, a modo de ejemplo, con la Unión Europea (UE), considerada como el máximo paradigma de este nivel avanzado de institucionalidad¹⁶. Además, es importante recordar que la efectividad de la UC, por su propia naturaleza, estaría condicionada a una cohesión mucho más profunda o estrecha que la que existe, actualmente con el SICA.

Por lo anterior, consideramos oportuna una reforma a nuestra Constitución Política que comprenda, fundamentalmente, lo siguiente: por un lado, la incorporación de normas que dispongan que nuestro país promoverá la integración económica, social y cultural con los países de América Latina, especialmente, con aquellos que forman parte de la región centroamericana y, por otro lado, un mecanismo de control especial para la aprobación de los tratados internacionales que atribuyan o transfieran competencias del Estado a órganos supranacionales de integración profunda.

En el caso de la primera propuesta, su contenido puede ser elaborado en base a las disposiciones constitucionales previamente acotadas o bien, adaptando a nuestro contexto regional centroamericano el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia, según el cual, ese país, “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”¹⁷

Por otro lado, la segunda propuesta puede ser elaborada a la luz del numeral 4 del artículo 121 de la Constitución Política de Costa Rica, distinguiendo, así, el proceso que debe ser aplicado por la Asamblea Nacional para aprobar los tratados que regulen aspectos generales del Derecho internacional del procedimiento que debe ser implementado para aprobar los tratados internacionales por los que se transfieran o desplacen ciertas competencias del Estado panameño a órganos supranacionales, el cual, necesariamente, deben ser más estricto que el primero¹⁸.

Asimismo, en concordancia con la naturaleza de los órganos supranacionales de integración y el principio de primacía del Derecho comunitario, la segunda propuesta puede comprender una expresión equivalente a la contenida en el numeral 24 del artículo 75 de la Constitución Política de Argentina, según el cual, corresponde al Congreso de ese país, “aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad

¹⁶ QUINDIMIL LÓPEZ, Jorge (2006). *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina* (Valencia, Editorial Tirant lo Blanch).

¹⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Colombia.

¹⁸ SALAZAR y ULATE (2013) p. 27.

e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos”¹⁹, cuyos actos normativos “tienen jerarquía superior a las leyes”²⁰.

Estas modificaciones a nuestro texto constitucional, obedecen a la obligación internacional de nuestro país de adaptar su Derecho interno al Derecho internacional (en este caso, al Protocolo de Tegucigalpa de 1991), derivada de una norma de derecho consuetudinario en materia del Derecho de los tratados, según la cual, los Estados que han suscrito un convenio internacional tienen el deber de introducir en su ordenamiento jurídico las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de los compromisos asumidos²¹.

Además, los cambios sugeridos, a nuestro criterio, tendrían como resultado lo siguiente: *i*). La equiparación de nuestra Constitución Política a los textos constitucionales de otros países que cuentan con una mayor regulación en materia de integración regional; *ii*). Que nuestro país, en base a esos cambios, supere las limitaciones constitucionales que nos han impedido avanzar en el proceso de integración²² y, así, pueda desempeñar un papel de liderazgo en el marco del SICA o de la UC, en caso de ser creada, y *iii*). Que Panamá, luego de ostentar un papel de liderazgo a nivel centroamericano, pueda proyectar la experiencia obtenida y el liderazgo desempeñado en la región centroamericana a una escala superior, es decir, a un nivel global o internacional.

¹⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Argentina.

²⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Argentina.

²¹ EXCHANGE OF GREEK AND TURKISH POPULATIONS: Corte Permanente de Justicia Internacional, Sentencia, P.C.I.J., Series B, N° 10, pág. 20.

²² SALAZAR y ULATE (2013) p. 133.