

Las cláusulas democráticas en los procesos de integración latinoamericanos

Martín Cánepa*

I. Introducción [arriba] -

A lo largo de la historia, la mayoría de los países latinoamericanos han sido víctima de sucesivos golpes de estado que han quebrado el normal funcionamiento de su vida institucional. Consecuentemente, los sistemas de integración regional que fueron surgiendo, a medida que desarrollaron sus instituciones, han previsto la necesidad de evitar nuevas rupturas de los sistemas democráticos. El fin que condujo a los estados a crear este marco normativo tiene como fundamento no solo el hecho de garantizar la continuidad de la democracia en la región, sino el de establecer bases institucionales sólidas para el progreso del derecho de la integración, la aplicabilidad del derecho derivado y para dar seguridad tanto a las relaciones comerciales y políticas entre los estados miembros de la organización, en Latinoamérica, frente a terceros estados y en sus relaciones con otros bloques regionales.

El objetivo del presente trabajo consiste en el análisis y descripción de los diferentes acuerdos que se han llevado a cabo en el ámbito de los procesos de integración Latinoamericanos relacionados con la seguridad democrática. En este sentido, nos concentraremos en el caso del MERCOSUR, la Comunidad andina (CAN), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), UNASUR y la CELAC. La importancia de estos mecanismos creados a nivel regional tiene un efecto directo en el grado de desarrollo y madurez del derecho de la integración a nivel latinoamericano y expresa a su vez la preocupación de los estados por evitar futuros quiebres institucionales que dañen sus relaciones recíprocas.

Comenzaremos por analizar el sistema creado por la CAN, luego el creado en el ámbito del MERCOSUR que es notablemente similar al de la Comunidad Andina, luego nos concentraremos en el SICA que puede presentarse como el más amplio, desarrollado y completo de los sistemas bajo análisis. A continuación haremos referencia a un caso reciente de aplicación de uno de estos sistemas, el caso de Paraguay en el MERCOSUR en donde por primera vez se puso en marcha el proceso creado para el supuesto de ruptura del orden democrático en el territorio de un estado parte. Y por último realizaremos una descripción del sistema diseñado en el ámbito de UNASUR y la CELAC.

1.1. Comunidad Andina

El sistema diseñado en la Comunidad Andina[1], acordado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela para la protección de los sistemas democráticos de gobierno, consiste en una serie de pasos a seguir que los Estados deben cumplir antes de tomar medidas respecto

del estado en el cual se produce la ruptura del orden democrático. El esquema diseñado podría resumirse en los siguientes pasos:

- a) Consultas entre los Estados miembros y si es posible con el Estado afectado

- b) Si fuere necesario se convocará al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que determine si efectivamente se produjo una ruptura del orden democrático, en cuyo caso adoptará las medidas necesarias para su restablecimiento.

Dentro del procedimiento, corresponde al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la toma de las decisiones en relación a las medidas a adoptar. Los Estados parte también tienen participación en el periodo previo de consultas con el estado afectado y entre sí, estando este último imposibilitado de participar en la toma de decisiones que finalmente lo afectarán. Las medidas que pueden ser tomadas son las siguientes:

- a) Suspensión de participación en órganos de la Comunidad

- b) Suspensión en proyectos de participación comunitarios

- c) Extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema

- d) Suspensión de derechos derivados del proceso de integración

- e) Otras medidas y acciones de acuerdo al Derecho Internacional Público General

En resumen, podemos señalar la participación de uno de los órganos de la Comunidad Andina, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la enumeración de las medidas que pueden adoptarse resulta no taxativa pero presenta un marco general que se amplía considerablemente con la mención de las medidas que pueden adoptarse de acuerdo al Derecho Internacional Público General. Es importante destacar que en todo momento los Estados partes luego de haber tomado las medidas correspondientes, procurarán en todo momento por medio de gestiones diplomáticas que el Estado afectado restablezca el normal funcionamiento de sus instituciones democráticas. El levantamiento de las medidas, será analizado por los demás Estados partes cuando consideren que desaparecieron las circunstancias que motivaron la aplicación de las mismas, de oficio o a petición del Estado afectado. Finalmente, es relevante destacar la falta de definición del concepto de “ruptura del orden democrático. En este sentido, los Estados partes encargados de tomar las medidas correspondientes tienen un margen de discrecionalidad importante, para determinar en qué casos se produjo una situación que amerite la aplicación de este Tratado y en qué casos no.

1.2. MERCOSUR

1.2.a) Protocolo de Ushuaia I:

El protocolo de Ushuaia también conocido como “Cláusula Democrática” es el instrumento creado en el marco del MERCOSUR para dar protección al sistema democrático de gobierno y regular el procedimiento a seguir en los casos de una ruptura del orden democrático en el territorio de alguno de los Estados partes. Es importante destacar que son miembros de este acuerdo no sólo los Estados del MERCOSUR sino también Bolivia y Chile. El acuerdo forma parte del Tratado de Asunción que da nacimiento al MERCOSUR y su diseño tiene origen en la Declaración Presidencial de las Leñas del 27 de junio de 1992 que reconoce como condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR la plena vigencia de las instituciones democráticas. Este procedimiento podría resumirse en los siguientes pasos:

- a) Determinación de la ruptura del orden democrático en el territorio de uno de los Estados.
- b) Consultas entre los Estados y el Estado afectado
- c) Determinación de las medidas a adoptar

Las medidas que los Estados pueden adoptar por consenso podrán incluir la suspensión de derechos derivados del proceso de integración como también la suspensión en los órganos del Mercosur. Las mismas serán comunicadas al Estado afectado, el cual no podrá participar del proceso de decisión. En comparación con otros sistemas, la cláusula democrática establecida en el marco del MERCOSUR, no realiza una enumeración exhaustiva de las medidas que pueden adoptarse sino que solo se limita a mencionar aquellas descritas anteriormente. De la misma manera que en el caso de la CAN, cuando desaparecieren las circunstancias que motivaron la aplicación de las medidas, de oficio o a petición del Estado afectado, podrán levantarse las sanciones por los demás Estados partes.

Por lo que podemos observar el Protocolo presenta un texto más bien simple y el proceso se regula un pocos pasos, sin embargo existen ciertas cuestiones que plantean algunas dudas. En primer lugar, al igual que en el caso de la Comunidad Andina, el concepto de “ruptura del orden democrático” no es claro y tampoco se explica de qué manera puede producirse ni en que supuestos podría tener lugar. Por lo tanto, en este aspecto los Estados Partes tendrían discrecionalidad al momento de determinar si se ha producido o no una ruptura del orden democrático.

1.2.b) Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II)[2]:

Este tratado fue firmado por los países miembros del MERCOSUR junto con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú y presenta avances significativos en diversos aspectos con respecto al Protocolo de Ushuaia I. En primer lugar son más los Estados que forman parte del acuerdo,

por lo que su ámbito territorial de aplicación fue ampliado notablemente. En segundo término, los supuestos que abarca se extienden a casos no previstos en el acuerdo anteriormente mencionado. En este sentido el artículo 1 establece que el Protocolo se aplicará en las siguientes situaciones:

- Ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático
- Violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos

En relación al procedimiento, podemos observar que en el caso de producirse alguna de las situaciones señaladas, quienes podrán reunirse en sesión extraordinaria ampliada del Consejo del Mercado Común, son tanto los Presidentes de los Estados partes o, en su defecto, los Ministros de Relaciones Exteriores, tanto a solicitud de la parte afectada o de cualquier otra parte. Es destacable el hecho de que en primer lugar se establece el deber de llevar a cabo gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Solo en el caso de que las consultas resultaren infructuosas o que las autoridades constitucionales de la parte afectada no pudieren mantenerlas, los presidentes de las demás partes o, en su defecto, sus Ministros de Relaciones Exteriores determinarán las medidas a ser aplicadas por consenso.

Uno de las innovaciones más importantes que produjo este tratado es la intervención y participación de la parte afectada. En este sentido, el artículo 4 dispone que cuando una parte considere que en su jurisdicción está ocurriendo alguna de las instituciones ya mencionadas en el artículo 1 podrá solicitar a los presidentes de las demás partes o, en su defecto, a sus Ministros de Relaciones Exteriores colaboración para proteger la institucionalidad y la vida democrática. En virtud de este requerimiento y con consentimiento del gobierno de la parte afectada los presidentes de las demás partes o, en su defecto, sus Ministros de Relaciones Exteriores podrán disponer, entre otras medidas, la constitución de:

- Comisiones de apoyo, cooperación y asistencia técnica y especializada
- Comisiones abiertas para acompañar los trabajos de mesas de diálogo entre actores políticos, sociales y económicos de la parte afectada.

A su vez, en las mencionadas comisiones podrán participar miembros del Parlamento del MERCOSUR, del Parlamento Andino, de los Parlamentos Nacionales, el Alto Representante del MERCOSUR y representantes gubernamentales designados por las Partes.

El artículo 6 menciona las medidas que podrán adoptarse en caso de no llegar a una solución por la vía diplomática, las cuales resultan más amplias que en el caso del Protocolo de Ushuaia I y no consisten en una enumeración taxativa, a saber:

- Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos del MERCOSUR.

- Cierre total o parcial de fronteras terrestres. Suspensión o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones y provisión de energía, servicios y suministros.

- Suspensión del goce de los derechos y beneficios emergentes del Tratado de Asunción y sus Protocolos, y de los Acuerdos de Integración celebrados entre las partes.

- Promover la suspensión de la parte afectada en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. Promover ante terceros países o grupos de países la suspensión a la parte afectada de derechos y/o beneficios derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuere parte.

- Respaldo los esfuerzos regionales e internacionales, en particular en el marco de las Naciones Unidas, para la solución pacífica y democrática del conflicto.

- Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Las medidas deben cumplir con los requisitos de proporcionalidad en relación a la gravedad de la situación, no deben poner en riesgo el bienestar de la población, la vigencia de los derechos humanos y libertades fundamentales en el territorio de la parte afectada, deberán respetar la soberanía e integridad territorial de la parte afectada, la situación de los países sin litoral marítimo y los tratados vigentes. En resumen, podemos afirmar que el Protocolo de Ushuaia II presenta muchos aspectos positivos en comparación con el Protocolo I, ya que permite la participación del Estado afectado, no en la adopción de las medidas, pero sí en la solicitud de ayuda y en el ámbito de las primeras negociaciones diplomáticas para restablecer el orden democrático. Asimismo, por medio del requerimiento de ayuda y colaboración, la creación de comisiones de apoyo presenta una novedad de gran relevancia ya que amplía el proceso de negociaciones entre la parte afectada, sus autoridades democráticas y los demás estados parte. En relación a las medidas que pueden adoptarse, si bien no se trata de una enumeración taxativa sino ejemplificativa, presenta un marco dentro el cual deberían enmarcarse las decisiones a tomar en este sentido. Por último, si bien es cierto que no se establece una definición del concepto de “ruptura del orden democrático”, sí se presentan las situaciones en las cuales encontraría aplicación el Protocolo, que de cierta manera consisten en una guía de interpretación para determinar en el caso concreto si estamos o no ante una caso de ruptura del orden democrático.

El protocolo entrará en vigor treinta días después del depósito de ratificación por el cuarto Estado parte del MERCOSUR. En la misma fecha entrará en vigor para los Estados Asociados que lo hubieren ratificado con anterioridad. Para aquellos Estados asociados que no lo hubieren ratificado con anterioridad, entrará en vigor el mismo día del depósito del instrumento de ratificación. Es importante destacar que las relaciones entre las partes que lo hayan ratificado y aquellos que aún no la hayan ratificado y de estos últimos entre sí

continuarán rigiéndose por el Protocolo de Ushuaia I. Una vez que todos los Estados signatarios y adherentes al Protocolo de Ushuaia I, hayan ratificado el presente Protocolo, el primero (Protocolo de Ushuaia I de 1998) quedará terminado para todos sus efectos.

1.2.c) La suspensión de Paraguay:

La Cumbre de presidentes llevada a cabo en 2012 en Mendoza decidió la suspensión de Paraguay en los órganos del Mercosur por considerar que el proceso de destitución del ex presidente Lugo supuso una ruptura del orden democrático. A raíz de estos acontecimientos, Paraguay decidió someter la controversia al Tribunal Permanente de Revisión. El Tribunal, en el laudo 01/2012[3], no pudo resolver el fondo del asunto ya que por cuestiones procesales consideró que la demanda del Paraguay no era admisible, sin embargo, estableció ciertos lineamientos importantes en relación a su competencia ya que determinó que el sistema de solución de controversias del Mercosur no se circunscribe a temas relativos al comercio sino también a cuestiones que versen sobre puntos contenidos en otras norma de derecho mercosureño. Así lo decidió por unanimidad:

“...la jurisdicción del sistema de solución de controversias en el Mercosur abarca el examen de legalidad de la aplicación del Protocolo de Ushuaia”.

El Tribunal entendió que el mismo Protocolo de Olivos[4] en su artículo 1.1 no excluye de su ámbito de competencia al Protocolo de Ushuaia al disponer que el Tribunal es competente para entender en:

“La controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo de Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directrices de la Comisión de Comercio del MERCOSUR”.

A su vez, el artículo 8 del Protocolo de Ushuaia determina que:

“El presente Protocolo es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de Integración celebrados entre el MERCOSUR y la República de Bolivia y entre el MERCOSUR y la República de Chile”.

Por lo tanto, podemos afirmar que efectivamente por disposición del mismo Protocolo de Ushuaia, al cual se obligaron los propios Estados parte al firmarlo y ratificarlo, éste es parte del derecho del MERCOSUR, y en consecuencia, aplicando el artículo 1.1 del Protocolo de Olivos, no puede ser excluido del ámbito de competencia del Tribunal. Otro punto importante que señala el Tribunal, es que la competencia del mismo en relación al Protocolo de Ushuaia consiste no solo a la revisión de los procedimientos previstos en el texto del mismo, sino también a los cuestionamientos relacionados con la aplicación e interpretación de dicho Protocolo.

Por lo tanto la competencia del Tribunal se extiende tanto al derecho derivado de los tratados constitutivos (derecho originario), como a las normas derivadas de los órganos con capacidad decisoria (derecho secundario o derivado), es decir, las decisiones del Consejo del Mercado Común, las resoluciones del Grupo del Mercado Común y las directivas de la Comisión de Comercio. La pretensión de los Estados demandados por el Paraguay de excluir del ámbito de competencia las cuestiones derivadas de la aplicación del Protocolo de Ushuaia y querer circunscribir la competencia del Tribunal a cuestiones comerciales, no tiene en cuenta el objetivo principal del proceso de integración mercosureño que consiste en lograr una integración marcada por la supranacionalidad de sus instituciones y órganos constitutivos. El carácter intergubernamental del MERCOSUR actual se pone de relieve con el fundamento de las partes demandadas, sin embargo, el Tribunal, de manera acertada, fundamenta su competencia para el caso en concreto, presentando en forma clara los límites dentro de los cuales puede actuar, lo que permitirá en el futuro que otros casos relativos a materias distintas del comercio entre los Estados, como por ejemplo derechos humanos, migración, cooperación judicial, entre otros, puedan ser objeto del procedimiento de solución de controversias establecido por el Protocolo de Olivos.

La decisión arbitral recientemente analizada está íntimamente relacionada con los objetivos de la integración regional. Históricamente, uno de los primeros niveles del proceso de integración consiste en acuerdos y políticas de carácter intergubernamental en donde los Estados se aseguran que todo el proceso de creación y desarrollo de las instituciones y organismos se lleve a cabo con su consentimiento expreso y con una participación decisiva de los gobiernos. Con el paso del tiempo, si estas formas de integración aumentan y se intensifican, podemos llegar a niveles superiores de integración, hasta lograr la supranacionalidad. Esta última implica la autonomía del sistema de normas derivado de la integración regional, con la consiguiente aplicación directa, jerarquía superior a la normas internas de los Estados y un Tribunal de Justicia dentro del sistema que posea jurisdicción para interpretar y aplicar el derecho original y derivado de la Comunidad.

En este sentido podemos señalar que siguiendo a Ernst Haas[5], quien desarrolla posteriormente la corriente “Neo funcionalista”, el efecto de spillover haría que los efectos de la integración se expandan a otros sectores y de esta manera se llegue a niveles superiores de integración. El efecto de derrame, considero que es posible observarlo en el accionar del Tribunal Permanente de Revisión en relación al caso analizado, ya que es por medio de uno de los órganos creados por el proceso de integración, en este caso el MERCOSUR, el que expande los efectos de la integración, señalando las obligaciones suscriptas por los Estados, y marcando el sentido que han querido darle al proceso, los mismos miembros, al momento de firmar los Tratados constitutivos. Parecería que en un momento dado, los órganos creados por los Estados partes, comienzan a profundizar el proceso de integración, en algunos casos más allá de los deseos ulteriores de los Estados, pero siempre teniendo en cuenta la voluntad primaria los mismos expresada en los acuerdos originarios. En este sentido podemos citar a Edgar Vieira Posada[6] quien afirma que:

“El efecto inducido o “spill over” es ocasionado por una lógica expansiva de integración sectorial, de desbordamiento de un sector a otro, a partir de la puesta en marcha de un proceso de integración que conduciría a niveles de integración superior, gracias a la interdependencia que se produce entre los sectores económicos y políticos”.

1.3. SICA

El sistema de seguridad diseñado en Centroamérica tiene su origen en el Tratado de Defensa Centroamericana[7], el cual creó un mecanismo de defensa colectiva, cuyo órgano principal de ejecución era el Consejo de Defensa Centroamericana. Siguiendo el análisis efectuado por Matul Daniel[8], podemos afirmar que el objetivo principal era el mantenimiento de la paz, la seguridad de los países miembros y brindar ayuda recíproca para hacer frente a los ataques armados y amenazas de agresión. Siguiendo estos propósitos el Tratado dispone:

“Que el sistema democrático de Gobierno siempre está expuesto a las amenazas de carácter subversivo de origen externo entre las cuales destaca en la actualidad el peligro de la acción comunista internacional, y que su acción perturba la tranquilidad de los pueblos del Istmo y pone en peligro la Libertad y la democracia en que se fundan sus instituciones; que un país del continente es, de hecho, un miembro del comunismo internacional...”

La firma del Tratado se justifica por el hecho que hasta la fecha no existía un tratado específico sobre defensa colectiva, la ausencia de un sistema de seguridad colectiva que permitiera el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública Centroamericanas, la lucha contra la subversión y en particular la lucha contra la guerra de guerrillas. Un punto importante para resaltar es el hecho de que el Tratado no estableció un mecanismo para el control del uso de la fuerza, si bien creó un mecanismo de defensa y seguridad colectiva, los Estados tenían plena autonomía para adquirir y disponer de material militar. A partir del Tratado Marco de Seguridad Democrática[9], (Protocolo de Tegucigalpa), los Estados deben informar a la Comisión de Seguridad acerca de las partidas presupuestarias que destinen a la compra de armamentos, se prohíben las armas químicas y bacteriológicas, se debe informar a dicha Comisión acerca del arsenal militar que disponga cada uno de los Estados miembros, y la existencia de fuerzas militares extranjeras que se encuentren en el territorio de alguna de las Partes en virtud de algún mecanismo de entrenamiento o actividades militares específicas acordadas en forma bilateral.

El Sistema creado en el marco del anteriormente mencionado Sistema de Integración para Centroamérica, plantea un esquema diferente, mucho más amplio y completo que los creados por otros sistemas de integración. Su objetivo no es solo proteger la forma democrática de gobierno sino que se propone proteger y reglamentar otros aspectos, como por ejemplo, la pobreza, la educación y la seguridad de las personas entre otros. El tratado podría dividirse en tres grandes capítulos en relación a la seguridad en el territorio de los Estados parte:

- a) Estado de derecho
- b) Seguridad de las personas y de los bienes
- c) Seguridad regional

Los principios que rigen el Estado de Derecho entre los Estados miembros implican el imperio de la ley, el fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas y la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública a las autoridades civiles entre otras. La lucha contra la corrupción pública y privada es reconocida como una amenaza contra la democracia, por lo que uno de los objetivos consiste en la lucha contra la impunidad. A su vez las Partes se comprometen a abstenerse de prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole, a individuos, agrupaciones o fuerzas irregulares que atenten contra la unidad y el orden del Estado o que tengan como objetivo el derrocamiento o la desestabilización de los Gobiernos democráticos. También se comprometen a impedir el uso de su territorio para organizar o realizar acciones armadas, actos de sabotaje, secuestros o actividades delictivas en el territorio de otro Estado.

En otro nivel, los principios que rigen el concepto de Seguridad de las personas y de sus bienes consisten en la idea de que la seguridad democrática es integral e indivisible, es inseparable de la dimensión humana, los Estados se comprometen a prestar ayuda solidaria y humanitaria frente a emergencias, amenazas y desastres naturales, y por último se reconoce que la pobreza y la pobreza extrema constituyen amenazas para la seguridad y la estabilidad democráticas en la región. Para poder cumplir con estos principios los Estados se proponen llevar a cabo políticas conjuntas de inclusión social, protección de los bienes, promoción de los medios de comunicación, erradicación del narcotráfico, adecuación de sus presupuestos nacionales orientados hacia la salud y la educación, la lucha contra las bandas organizadas que se dedican al tráfico de personas y la protección del consumidor. En relación a los nacionales de los Estados partes que se hayan radicado en el exterior y vuelvan voluntariamente como a los que aun residen en el exterior las Partes se comprometen a adoptar medidas conjuntas de protección.

Por último, los principios relativos a la seguridad regional consisten en, la igualdad soberana de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquier otro Estado signatario, la autodeterminación de Centroamérica, la solidaridad y seguridad de los pueblos y los gobiernos centroamericanos, la prohibición del uso del territorio para agredir a otros Estados, como refugio de fuerzas irregulares o para el establecimiento del crimen organizado, la defensa colectiva y solidaria, el respeto a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Los objetivos que se proponen los Estados en este sentido se orientan a establecer un mecanismo preventivo de alerta temprana ante amenazas a la seguridad, establecer o fortalecer los mecanismos centroamericanos de solución pacífica de controversias, promover la seguridad jurídica de las fronteras, la solución de conflictos territoriales aún pendientes y garantizar la defensa común del patrimonio cultural, territorial y ecológico de Centroamérica.

Los órganos encargados de cumplir con los objetivos del tratado son:

a) Reunión de presidentes: órgano superior

b) Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores: órgano coordinador

c) Comisión de seguridad: órgano ejecutivo

A su vez el sistema plantea la existencia de dos tipos de conflicto de índole militar. Uno entre los Estados parte del Sistema y otro entre uno o más Estados miembros y un tercer estado que no pertenece al Sistema. Para el caso de un conflicto surgido entre Estados miembros, en un principio son los mismos estados los que procurarán llegar a una solución por medio de negociaciones directas a través de sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores. En caso de no lograrlo, cualquier Estado parte puede solicitar la intervención del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión de Seguridad para que actúen como mediadores en la disputa. En el supuesto de una amenaza de uso de la fuerza o un efectivo uso de la fuerza por parte de un tercer Estado, esta situación será considerada como una amenaza o ataque, dependiendo del caso, realizado a todos los Estados miembros del Sistema. El estado afectado podrá solicitar que los demás miembros presenten una posición y estrategia común en foros internacionales para acudir en su defensa. De la misma manera si el Estado afectado lo solicitare, los demás miembros tendrán que prestar su ayuda en una operación conjunta frente al ataque de un Estado extra comunidad. Si se produjere una situación de conflicto armado en la región, todos los Estados involucrados tendrán que cumplir y hacer cumplir las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Es importante destacar que unos de los principios en que se basa el concepto de Seguridad Regional en el ámbito del SICA es el de la “Defensa Colectiva”. Como ya ha sido especificado anteriormente para que los demás Estados partes acudan en defensa del Estado afectado por una amenaza o uso efectivo de la fuerza por un tercer Estado no miembro de la Organización es necesario que la parte afectada efectivamente solicite dicha ayuda y colaboración. De esta manera el Tratado recoge una norma de derecho consuetudinario confirmada por la Corte Internacional de Justicia[10] en el sentido de que:

“... en el derecho internacional consuetudinario, sea general o particular, en el caso del sistema legal Interamericano, no existe una regla que permita el ejercicio de la legítima defensa colectiva ante la ausencia de solicitud por parte del Estado que es víctima del ataque alegado, adicionalmente al hecho de que el Estado en cuestión debe haber declarado haber sido, él mismo, atacado.”[11]

1.4. UNASUR

En el caso de la UNASUR, el mismo Tratado Constitutivo[12] en su preámbulo establece que los Estados Parte:

“ratifican que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros”

En base a lo dispuesto por el preámbulo, los Estados miembros firmaron con posterioridad un Protocolo adicional[13] para hacer frente a los casos de ruptura del orden democrático. Los supuestos de aplicación son los mismos que los establecidos en el Protocolo de Ushuaia II:

- Ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático
- Violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos.

Los órganos encargados de analizar la situación y aplicar las medidas correspondientes son el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, o en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores reunidos en sesión extraordinaria, de oficio, a solicitud del Estado afectado o a petición de otro Estado miembro. La diferencia con el resto de los sistemas analizados es que procede la convocatoria de oficio. Dentro de los requisitos para tomar las medidas, se establece que deberá respetarse la soberanía e integridad territorial del Estado afectado.

Las medidas que pueden adoptarse en el caso de confirmación de alguna de las situaciones que posibilita la aplicación del Protocolo, son también similares a las que dispone el Protocolo de Ushuaia II analizado con anterioridad, a saber:

- Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR.
- Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.
- Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.
- Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.
- Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Un punto importante para destacar es que de acuerdo al artículo 5 del Protocolo, los órganos de aplicación, conjuntamente con la adopción de las medidas que correspondan, procurarán

restablecer la democracia en el país afectado por medio de negociaciones diplomáticas, lo que marca el eje y finalidad del Acuerdo, el cual consiste en proteger y mantener las instituciones democráticas en la Región, siendo las medidas solo una herramienta para la consecución de este fin. Por último, al igual que sucede en el caso del Protocolo de Ushuaia II, el Gobierno constitucional del Estado afectado, si considera que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá recurrir a alguno de los órganos de aplicación anteriormente mencionados, para dar publicidad a la situación y de esta manera solicitar cooperación de los demás Estados miembros, y el pronunciamiento de la UNASUR para la defensa y preservación de la forma democrática de gobierno.

1.5. CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños)

Dentro del ámbito de la CELAC, encontramos una Declaración[14] en la cual se hace referencia a la defensa, del orden constitucional y democrático, el respeto a la soberanía y la integridad territorial, la justicia social, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Se resalta el hecho de que el respeto a las instituciones democráticas, la injerencia en los asuntos internos de los Estados y el ejercicio efectivo de los derechos humanos resulta fundamental para lograr una integración económica, política y social. Siguiendo estos propósitos los Estados miembros se proponen adoptar una “Cláusula de compromiso” con la promoción, defensa y protección del Estado de Derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En primer lugar se dispone que cuando un gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá notificar esta situación a la Presidencia Pro Tempore, la cual dará a conocer la situación a los demás Estados miembros quienes analizarán si efectivamente se produjo una ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, y en caso afirmativo, cuáles serán las medidas que deberá adoptar. En caso de que efectivamente se produzca una ruptura del orden democrático, la presidencia Pro Tempore convocará a una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados partes para que con la participación del gobierno legítimo afectado se decida por consenso las medidas necesarias. Como podemos observar, se trata del único caso en el cual el gobierno constitucional participa activamente del proceso relativo a la adopción de medidas destinadas a restablecer el orden democrático. Las medidas que se enumeran no son taxativas, e incluyen entre otras:

- La realización de gestiones diplomáticas en el Estado afectado para restablecer el Estado de Derecho.
- La suspensión del Estado afectado en la participación de los órganos, del Sistema y/o del goce de los derechos derivados del mismo.

Las medidas que se adopten deberán ser compatibles con el Derecho Internacional y con la legislación interna del Estado afectado. Al igual que en todos los tratados mencionados con

anterioridad, una vez que se constate que las circunstancias que motivaron la aplicación de los procedimientos respectivos han desaparecido, las medidas se levantarán y el Estado afectado volverá al pleno goce y ejercicio de los derechos y beneficios derivados del sistema de integración.

II. Conclusión [arriba] -

Luego de haber analizado los mecanismos diseñados por los distintos procesos de integración latinoamericanos, en relación a la protección de la democracia, podemos extraer algunas conclusiones. En primer lugar, se observa que el sistema del MERCOSUR y la Comunidad Andina tienen bastantes similitudes. Sin embargo el Protocolo de Ushuaia parece un poco más acotado, y menos amplio que el de la Comunidad Andina en relación a las medidas que se pueden adoptar, aunque no presenta una lista taxativa, permite establecer una idea más completa del contenido de las mismas. A su vez, en el caso del MERCOSUR, son solo los Estados partes los que participan del proceso de toma de decisiones, mientras que en el caso de la Comunidad Andina también participa un órgano del sistema, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. El protocolo de Ushuaia II considero que constituye un gran avance para la región, por la ampliación del ámbito territorial de aplicación y por el hecho de que nos acerca más claramente a una aproximación de lo que podemos entender por “ruptura del orden democrático”. El caso del SICA, presenta un desarrollo sumamente extenso y detallado de los bienes que se propone proteger y no solo se ocupa de atender a las posibles situaciones de conflicto entre los Estados parte sino también a los conflictos que pudieren surgir con terceros Estados no miembros. El sistema creado en Centroamérica pretende ser una guía de conducta para los Estados miembros respecto de cuestiones de seguridad y protección de los principios que gobiernan los sistemas democráticos en la Región. En los casos de la CELAC y UNASUR, observamos que ambos sistemas son bastante recientes y deben recorrer un largo camino hasta lograr avances significativos, pero hasta el momento han sabido establecer bases sólidas para configurar procesos fuertes de integración que resaltan en su conjunto la necesidad de mantener y proteger la democracia en la región.

Uno de los puntos que necesariamente debería ser solucionado por parte de los Estados miembros de estos sistemas de integración, es el relativo al concepto de “ruptura del orden democrático”. En ninguno de ellos, se establecen pautas para definir qué se entiende por ruptura del orden democrático. Tradicionalmente podríamos entender que de acuerdo a nuestra propia experiencia en la región, cuando hacemos referencia a este concepto nos estamos refiriendo a la interrupción de un gobierno democrático por parte de las fuerzas militares. Sin embargo, los tratados mencionados no definen este concepto y el caso de la suspensión de Paraguay en el ámbito del MERCOSUR parecería sugerir que no solo se propuso incluir a los casos clásicos de rupturas de orden democráticos, sino también a otras situaciones que podrían llegar a constituir un caso de interrupción de la vida democrática en los países de la región, como acertadamente se podría concluir en relación a las situaciones descritas por el Protocolo de Ushuaia II. Consecuentemente resulta necesario brindar más seguridad y certeza, estableciendo una definición más precisa de qué se entiende por “ruptura de orden democrático”. Finalmente, es de suma relevancia reconocer el esfuerzo de los Estados latinoamericanos por proteger la forma democrática de gobierno y dar seguridad a sus instituciones surgidas de los procesos de integración, creando procedimientos específicos que permitan dar una solución pacífica y duradera a posibles casos de conflicto y aspectos de seguridad.

Referencias bibliográficas [arriba] -

Libros:

Barberis, Julio A., Fuentes del derecho internacional, Editora Platense, La Plata, 1973.

Barberis, Julio A., Formación del Derecho Internacional, Editorial Abaco, Buenos Aires, 1994.

Barboza, Julio, Derecho Internacional Público, Buenos Aires, Zavalia, (Segunda edición), 2001.

Diez De Velazco, Manuel, Las Organizaciones Internacionales, (9ed), Tecnos, Madrid, 1995.

Haas, Ernst, Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization, reimpresión, Stanford, Stanford University Press, 1968.

Pizzolo, Calogero, Sistema de Solución de Controversias, Mercosur, 1ª edición, EDIAR. Buenos Aires, 2008.

Pizzolo, Calogero, Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina, Mercosur, SICA, Unión Europea, 1ª edición, EDIAR, Buenos Aires, 2010.

Artículos:

Alvarez, J. "International Organizations as Law Makers", Oxford University Press, 2005, pp. 273-337.

Aravena Rojas, Francisco, "La CELAC y la Integración latinoamericana y caribeña, principales claves y desafíos", en Nueva Sociedad, n° 240, Buenos Aires, un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2012, pp. 16-27.

Legler, Thomas, "Multilateralism and Regional Governance in the Americas", en Canadian Foundation for the Americas, Ottawa, 2010, pp. 12-18.

Llenderrozas, Elsa, “Diálogo y concertación política en América Latina: los alcances de las propuestas regionales”, en Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, 2012, pp. 153-177.

Matul, Daniel, “De CONDECA al Tratado Marco de Seguridad Democrática: Cambios y desafíos de la seguridad regional”, en Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, 2012, pp. 249-267.

Posada, Edgar Vieira, “Evolución de las teorías de la integración en un contexto de teorías de las relaciones internacionales”, en Papel Político, n° 18, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, 2005, pp. 235-290.

Notas [arriba] -

** Abogado y Maestrando Relaciones Internacionales (Facultad de Derecho, UBA). Es docente de la asignatura Derecho de la Integración (UBA) y, actualmente, forma parte del proyecto de investigación DECYT 1424 Titulado “Los derechos humanos en el Mercosur”. ¿Necesidad de una carta de Derechos?, dirigido por Andrea Mensa González, en la misma Universidad. Contacto: martincanepa@derecho.uba.ar*

[1] Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”. Oporto, Portugal, 1998.

[2] Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II), 2011.

[3] TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISION, MERCOSUR, Laudo 01/2012 en el Procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno.

[4] Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR, Olivos, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2002.

[5] HAAS, Ernst, Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization, reimpresión, Stanford, Stanford University Press, 1968.

[6] POSADA, Edgar Vieira, “Evolución de las teorías de la integración en un contexto de teorías de las relaciones internacionales”, en Papel Político, n° 18, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, 2005, pp. 235-290

[7] Tratado de Defensa Centroamericana, Managua, Nicaragua, 1965.

[8] MATUL, Daniel, “De CONDECA al Tratado Marco de Seguridad Democrática: Cambios y

desafíos de la seguridad regional”, en Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, 2012, pp. 249-267

[9] Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, San Pedro Sula, Honduras, 1995

[10] CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA “Caso de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua” (Nicaragua c. EE.UU.), 27 de junio de 1986.

[11] Traducción propia. “...in customary international law, whether of a general kind or that particular to the inter-American legal system, there is no rule permitting the exercise of collective self-defence in the absence of a request by the State which is a victim of the alleged attack, this being additional to the requirement that the State in question should have declared itself to have been attacked.”

[12] Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Brasilia, Brasil, 23 de mayo de 2008.

[13] Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, Georgetown, República Cooperativa de Guyana, 26 noviembre 2010

[14] Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Caracas, Venezuela, 3 de diciembre de 2011.