

LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA, EL SISTEMA INTERAMERICANO Y MERCOSUR

Graciela R. SALAS (Argentina)*
Asociada del IHLADI

RESUMEN: La defensa de la democracia ha sido una constante desde la creación de la Organización de los Estados Americanos, de lo cual da sobradas muestras la trayectoria del IHLADI en sus últimos congresos.

En la evolución del tema podemos señalar los siguientes hitos: la Resolución XXXVIII “Defensa y Preservación de la Democracia de América” (1945), el Protocolo de Cartagena (1985) y la Carta Democrática Interamericana.

Asimismo identificamos los elementos esenciales a la Democracia Representativa y las opciones para que la Organización de los Estados Americanos intervenga de alguna manera ante una posible ruptura de un sistema democrático en nuestro continente.

A partir de allí vinculamos a MERCOSUR con el sistema interamericano en la medida que en nuestra organización subregional la vigencia de las instituciones democráticas constituye desde su primera etapa un requisito esencial para la pertenencia a la misma. En este razonamiento recurrimos también a la relación con los derechos humanos y con el desarrollo, objetivo general a nivel continental y particularmente en la subregión.

Un punto importante lo constituye la calificación en la práctica de las situaciones que pudieran motivar la adopción de una resolución en caso de ruptura de un sistema democrático.

Fecha de recepción del original: 15 de febrero de 2013. Fecha de aceptación de la versión final: 26 de febrero de 2013.

* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Catedrática de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad Blas Pascal.

Cerramos con un caso reciente como se planteara respecto de Paraguay en MERCOSUR.

PALABRAS CLAVE: Democracia. Sistema interamericano. Mercosur.

ABSTRACT: The defense of democracy has been a constant since the creation of the Organization of American States, a subject on which the IHLADI worked in recent congresses.

In the evolution of the subject can be noted: Resolution XXXVIII "Defence and Preservation of Democracy in America" (1945), the Cartagena Protocol (1985) and the Inter-American Democratic Charter.

Also, identify the essential elements of representative democracy and the mechanisms for the Organization of American States to intervene with possible rupture of democracy in our continent.

From there MERCOSUR is linked to the American system because they are democratic institutions since its first stage, a prerequisite for membership of the subregional organization. This reasoning also resorted to the relationship with human rights and development, overall goal at the continental and particularly in the subregion. An important point is the application of the rules in situations that might motivate a breakdown of democracy in the MERCOSUR. The recent case in the field of regional interaction is an example of these situations.

KEY WORDS: Democracy. Interamerican system. Mercosur

SUMARIO: I. Introducción. II. La defensa de la democracia en el sistema interamericano. III. La democracia y el proceso Mercosureño. IV. Un caso reciente. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Volviendo la vista sobre la trayectoria del IHLADI se advierte que en ocasión del Congreso de República Dominicana y el que nos convoca esta vez en Puerto Rico, subsiste una preocupación y un trabajo en pos de la importancia de los procesos democráticos en nuestro continente.

Más allá de ese esfuerzo es esencial a la vigencia de cualquier proceso democrático la existencia de diversas corrientes de opinión acerca de la validez y profundidad de los procesos democráticos como quienes opinan que *"Porque los regímenes democráticos, en muchos de nuestros países, son meramente formales: hay elecciones, hay participación, hay partidos políticos y libertad de asociación, pero el ejercicio efectivo del poder político está en manos de grupos muy distintos. Ésta es la realidad"*¹.

Por otra parte, el desarrollo de diversos procesos de integración va describiendo el rumbo que tomó América respecto de la vigencia efectiva de la democracia.

Más allá del lento pero sostenido proceso de profundización de la democracia en nuestro continente, es importante destacar que el mismo no fue sino resultado del sostenido esfuerzo de generaciones de americanos que entendieron que el mantenimiento de la paz y de la seguridad continentales no podía sino apoyarse en principios fundamentales como la solución pacífica de controversias, el no uso de la fuerza, el principio de no intervención, de soberanía estatal, de igualdad jurídica, la promoción y protección de los derechos humanos y de los procesos democráticos.

Y si de tratar de establecer un orden de prioridades, podríamos decir que partiendo del derecho a la paz como derecho humano, se abre un inmenso abanico que se inicia con la existencia de procesos democráticos, sin los cuales no puede existir un ejercicio efectivo de los derechos humanos. Pero es a partir de esa relación que no podemos negar la vinculación con la solución pacífica de las controversias y el no uso de la fuerza, con fundamento esencial en la no intervención, la igualdad jurídica de los estados y el respeto de la soberanía estatal.

1. S. Phineiro Guimarães Neto "Brasil en la era de los gigantes: La estrategia brasileña en el escenario global". Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/at60.pdf>

Sin embargo, afianzada la paz y la seguridad en el continente, en parte por la vigencia del sistema interamericano y en parte luego de la desaparición de la Guerra Fría, subsisten grandes males que responden a las características generales del mundo de este siglo, en el sentido que la inexistencia de guerras internacionales ha sido remplazada por los conflictos internos. Estos conflictos, que en otros continentes han provocado serios cuestionamientos aún al proceso de descolonización del último siglo, en América se han mantenido en el orden interno, de la mano de procesos políticos en la mayoría de los casos con interrupciones en los regímenes democráticos, con desplazamientos masivos de poblaciones internas, violación de los derechos humanos, falta de garantías, en definitiva debilidad inclusive de los respectivos sistemas jurídicos internos.

Por otra parte, son de destacar los avances protagonizados por los estados miembros del sistema interamericano, particularmente en la delimitación de los respectivos órdenes, interno e internacional, y en la necesaria cooperación entre ambos, en la búsqueda de soluciones a problemas comunes sin violentar principios tan caros a nuestro continente como el de no intervención, pero con un compromiso común en la solución compartida.

II. LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

No haremos en esta oportunidad una reseña de todos los antecedentes que llevaron a la conformación del sistema interamericano ni de la evolución del tema que nos ocupa, para lo cual remitimos a importante bibliografía². En relación al tema que nos ocupa podemos citar a la

2. Además de autores clásicos que estudiaron la evolución del sistema interamericano, ver Arrighi, J. M., *El sistema interamericano y la defensa de la democracia*. XXVII Congreso del IHLADI. San Juan de Puerto Rico, 2012. Ramacciotti, B., *Democracia y Derecho Internacional en las Américas*. Ramírez Ocampo, A., "El papel de la OEA y sus órganos en la defensa y promoción de la democracia". Curso internacional *La Carta Democrática Interamericana y la Defensa Colectiva de la Democracia*. Comisión Andina de Juristas.

Resolución XXXVIII "Defensa y Preservación de la Democracia de América", de 7 de marzo de 1945³ que colocó bajo la responsabilidad del Comité Jurídico Interamericano que estudiara y se expidiera sobre el punto, aunque en aquellos momentos la preocupación esencial se relacionaba con la embestida del comunismo en nuestro continente. En esta etapa el concepto de democracia se veía estrechamente ligado a la solidaridad continental⁴. Precisamente por esas razones, frente a posibles conflictos extra-continetales y excluyendo la existencia de controversias intra-continetales. Cabe destacar que fue en esta conferencia que se logró la consagración en nuestro continente del principio de no intervención.

Como decíamos, en esta etapa ese concepto vinculaba la democracia con la solidaridad continental. A nuestro modo de ver, más en un sentido de igualdad soberana de los estados que en relación a los regímenes políticos internos, ya que eran tiempos en los que, hasta entonces, el principio de no intervención aún no había recibido el reconocimiento necesario y la existencia de regímenes de facto en numerosos estados americanos era al menos soportada si no aceptada por la mayor parte del continente.

Con la celebración de la Carta de Bogotá que diera nacimiento definitivo a la Organización de los Estados Americanos dentro del sistema de Naciones Unidas, comenzó una constante referencia a la democracia representativa que recién comenzaría a definirse en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (1959) donde se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se intentó precisar cuáles eran los elementos de la democracia representativa, pero el camino recién se iniciaba, dado que la organización aún no contaba con medios ni mecanismos que le permitiera accionar en pro de la proclamada democracia.

3. Disponible en http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_2_suplemento_1945_1954/base2.htm

4. Declaración de principios sobre solidaridad y cooperación interamericanas, 1936.

Fue recién con la reforma a la Carta de la Organización de los Estados Americanos por el Protocolo de Cartagena de Indias (1985) que, tras el regreso a los regímenes democráticos por parte de la mayoría de los estados latinoamericanos, la organización, como prolegómeno de otras reformas de fondo en este punto⁵, establece entre sus propósitos esenciales el de... “*promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención*” (art. 2, b).

Cabe destacar que este Protocolo fue firmado y ratificado por la totalidad de los actuales estados parte del MERCOSUR, y con esta mera referencia vamos relacionando el tema de fondo con la democracia en nuestra organización subregional. El vínculo surge con palmaria claridad ya que, al tiempo en que se aprobaba la Resolución 1080 (1991)⁶ se celebraba el Tratado de Asunción que dio nacimiento a MERCOSUR. Más adelante analizaremos la influencia que ha ejercido sobre el éste.

El Comité Jurídico Interamericano se expidió sobre la democracia desde 1995 en el sentido que “*Todo Estado del Sistema Interamericano tiene la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en su sistema y organización política*”⁷. En su proyecto de Declaración sobre el Centenario, el Comité diría que “*La democracia es un derecho de los pueblos americanos y una obligación jurídica internacional de los respectivos Estados, derecho y obligación invocado y exigible respectivamente, ante y por la Organización de los Estados Americanos*”⁸ y que “*...las normas jurídicas internacionales correspondientes al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa de los Estados del Sistema Interamericano conforman un orden específico y especial*”⁹...

5. Ampliación de las competencias de la Secretaría General, en cuyo ámbito se creó lo que hoy es la Secretaría de Asuntos Políticos.

6. Resolución 1080 (XXI-0/91)

7. CJI/RES.I-3/95.

8. CJI/doc.195/05

9. CJI/RES.I-3/95.

En el lento pero sostenido avance hacia la democracia en América las reuniones cumbre en el seno de nuestro continente han desempeñado un importante rol, entre ellos se destaca la preocupación por avanzar en su instrumentación tendente a combatir la pobreza, promover el desarrollo social, el crecimiento con equidad, lo que contribuye a la gobernabilidad en estos jóvenes procesos democráticos¹⁰.

En este sentido, vemos que los progresos en el ámbito de la Democracia y los Derechos Humanos constituyen auténticos enriquecimientos de la Soberanía, en su sentido más amplio, y pruebas de su poder de transformar el estado de las cosas y ubicarlas en un grado más alto, profundo y pleno de humanidad¹¹.

Sin embargo, a renglón seguido surgen derivaciones que han obligado a volver la mirada sobre el contenido mismo de la democracia, particularmente en nuestro continente en el que, a partir de la Carta Democrática Interamericana “*Para todos nuestros países, la democracia es tanto de origen como de ejercicio y, para llamarse democrático, un gobierno no debe solamente ser elegido democráticamente, sino gobernar democráticamente*”¹². Pensamos que esta definición aún no ha sido aquilatada en toda su dimensión, ya que, sobre la base del reconocimiento de la democracia como un derecho de los pueblos, supera el contenido de la Convención Americana de Derechos Humanos en este sentido. A continuación (art. 3) califica a ese concepto como *democracia representativa*, pero remarca la necesidad de que esa democracia sea reforzada con la plena participación de la ciudadanía dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes. Agrega luego los elementos que permiten verificar los medios de esa participación ciudadana, a través de celebración de elecciones periódicas, libres, justas

10. OEA – Paz – Seguridad – Democracia – Desarrollo. Pág. 7

11. M. Herdocia. Pág. 22. http://www.oas.org/dil/esp/XXXVIII_Curso_Derecho_Internacional_principios_derecho_internacional_carta_OEA_mauricio_herdocia.pdf

12. J. M. Insulza. “El Fortalecimiento de la Democracia en el Sistema Interamericano”. Conferencia en la sede de la Comisión Económica para América Latina, el 29.03.2010. Pág 2.

y basadas en el sufragio universal, el respeto a los derechos humanos, el acceso al poder y su ejercicio con arreglo al estado de derecho, el pluralismo en los partidos y las organizaciones y la separación de los poderes públicos. En su desarrollo exige (art. 4), además de ese ejercicio democrático, la transparencia, la probidad, la responsabilidad en la gestión pública, el respeto a los derechos sociales, la libertad de expresión y de prensa.

Como vemos los sistemas democráticos actualmente se ven sometidos a un control ciudadano en diferentes niveles, con un gran protagonismo de los ciudadanos y de su ejercicio responsable de la soberanía de difícil cumplimiento a nivel internacional, por lo que se considera a la Carta Democrática Interamericana como esencialmente programática.

Surge inmediatamente la relación con el desarrollo económico y social, tema que no abordaremos en esta oportunidad.

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que *“la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”*¹³.

Esto nos lleva a preguntarnos cuáles son los elementos esenciales a la Democracia Representativa, y encontramos, entre otros, *“el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”*¹⁴. Éste constituye un nuevo avance del sistema continental respecto al sistema de las Naciones Unidas en el que aún no ha sido reconocido como tal.

13. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano”. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/libros/docsbas2012_esp.pdf

14. Carta democrática. Art. 3.

En definitiva, vemos que las tareas desempeñadas en este sentido por la Organización de los Estados Americanos giran sobre tres ejes: por un lado la democracia, por otro los derechos humanos y finalmente el desarrollo integral y la seguridad. Es en los derechos humanos y el desarrollo integral que encontramos la vinculación del sistema regional con los procesos de integración de nuestro continente, particularmente MERCOSUR.

De todos modos cabe recordar que nuestra organización regional actúa en el ámbito de sus competencias, que no exceden los alcances de una organización multilateral (no supranacional), en la que sus miembros participan y resuelven en conjunto, punto éste de nuevo contacto con MERCOSUR.

Lo importante de los avances logrados por la Carta Democrática Interamericana es que existen tres posibilidades para que la Organización de los Estados Americanos intervenga de alguna manera ante la posibilidad de un quiebre en un sistema democrático. La primera viene del art. 17 y se da cuando es el propio gobierno de un estado americano que advierte que existe un riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, que habilita una solicitud de asistencia del Secretario General o al Consejo Permanente para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

El segundo caso surge del art. 18, en virtud del cual el Secretario General o el Consejo Permanente pueden decidir actuar cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político o el legítimo ejercicio del poder, enviar misiones y hacer gestiones.

En estos dos casos se requiere el consentimiento del Estado, en una clara referencia al principio de no intervención. Sin embargo la obtención de ese consentimiento implica que en ocasiones se alejen estas posibilidades dado que a menudo es el propio gobierno central quien plantea las dificultades.

La tercera posibilidad (arts. 20 y 21) surge cuando ya se ha producido una alteración en el orden institucional. En este caso el Consejo

Permanente está habilitado para iniciar las medidas diplomáticas necesarias para revertir esa situación, inclusive llevando la cuestión ante la Asamblea General, que puede llegar a la suspensión del Estado en el ejercicio de sus derechos y en la participación en los órganos internos.

Finalmente es de destacar que una dificultad surge por la falta de definición sobre cuáles actos constituyen una amenaza o una ruptura del orden institucional, lo que viene siendo objeto de estudio en los últimos tiempos en el ámbito jurídico de la organización.

III. LA DEMOCRACIA Y EL PROCESO MERCOSUREÑO

En nuestra organización subregional la vigencia de las instituciones democráticas constituye desde su primera etapa un requisito esencial para la pertenencia a la misma. En efecto, ya desde las reuniones celebradas por los presidentes de Argentina y Brasil¹ en los primeros años de la recuperación de la democracia, se advirtió cómo esta situación comenzaba a dinamizar los futuros logros en pos de la integración, y si bien no aparecen en el Tratado de Asunción, rápidamente se constituyeron en una preocupación y uno de los hitos en el derrotero Mercosureño.

En un primer paso se celebró el Protocolo de Ushuaia (1998), al que se fueron agregando otros avances como la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta por el Protocolo de Ouro Preto, que posteriormente fuera remplazada por el Parlamento del MERCOSUR. Y fue precisamente en ese ámbito específico que se creó posteriormente el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR².

Este órgano interno del Parlamento del MERCOSUR tiene por objeto cumplir con su compromiso de protección permanente y promoción

1. Foz do Iguazu 1986.

2. Observatorio de la Democracia del Parlamento del Mercosur (ODPM), creado por la Disposición 26/2008. Fue reglamentado por MERCOSUR/PM/SO/DISP. 07/2009/ ANEXO I Observatorio de la Democracia del Parlamento del Mercosur. http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/169/1/disp_07_2009.pdf

de la democracia, la libertad y la paz. Como instituto del Parlamento del MERCOSUR, está regido por un Consejo de Representantes, integrado por representantes de los parlamentos nacionales de los Estados Parte, pero está abierto a la participación de los estados en vías de incorporación, con voz pero no voto. Entre sus objetivos se destaca la realización de estudios sobre el desarrollo democrático, teniendo en cuenta indicadores políticos, socioeconómicos, educativos, culturales y de los sistemas judiciales, como así también la conformación del Cuerpo de Observadores Electorales del Parlamento del MERCOSUR (COEPM), que incluya los criterios para el seguimiento de los procesos electorales.

Finalmente en 2011 se firmó el Protocolo de Montevideo, conocido también como Ushuaia II³. Este Protocolo es aplicable “*en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una 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*” (art. 1). Pero también es notoria la relación existente con el sistema interamericano en este punto, atento lo establecido por el art. 4, en el sentido que también puede poner en funcionamiento todo el proceso de protección de la democracia el propio gobierno del Estado que considere que se está produciendo.

Decíamos en nuestro trabajo “*Ampliación del MERCOSUR*”⁴ que sobre el particular, mas allá de los requisitos formales que supone la celebración y aceptación de los instrumentos de adhesión y de conformación del bloque subregional, encontramos dos requisitos establecidos para la pertenencia al MERCOSUR y que merecen especial atención: la vigencia de instituciones democráticas y el respeto de los

3. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 27/11 <http://www.factum.edu.uy/sites/portal.factum.com.uy/files/documentos/Procolo%20de%20Montevideo%20-%20Ushuaia%20II.pdf>

4. G. R. Salas. “Ampliación del MERCOSUR: El caso Venezuela”, durante 2010 – 2011, y aprobado por la SECyT, Argentina, en su condición de Investigadora Categoría I y como directora de ese proyecto. En prensa en el Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.

derechos humanos en los Estados Parte, Nos detenemos ahora en esos aparentes dos requisitos, dada la importancia que los mismos revisten y la profunda interrelación existente entre ambos.

En efecto, la vigencia de las instituciones democráticas es considerada actualmente como un requisito insoslayable para la promoción y la protección de los derechos humanos si bien no aparece originariamente en el TA. Encontramos una clara referencia ya en la Declaración Presidencial de la Segunda Cumbre del MERCOSUR de junio de 1992, es decir inmediatamente después de la entrada en vigor del tratado constitutivo. A partir de allí se plantean cuestiones que no debemos perder de vista como es la vigencia de los citados requisitos en dos situaciones diferentes: la primera ante la incorporación de un nuevo miembro, la segunda es en la permanencia dentro del sistema de un Estado Parte, profundamente imbricados el uno en el otro.

Entre los primeros, es decir como requisito, encontramos a ésta no sólo en lo que venimos mencionando acerca de su necesidad al momento de la presentación de una solicitud al Consejo del Mercado Común, sino también en la adhesión al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (1998) y en la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (1996)⁵.

En este orden se inscribe todo lo actuado por MERCOSUR en relación a los procesos democráticos, entre ellos la Dec. CMC N°05/07 y particularmente lo establecido por el art. 1 de la Dec. CMC N° 17/05⁶.

Ahora bien, la más reciente DEC/CMC N° 27/11⁷ acaba de agregar algunos elementos a tomar en consideración. Así su artículo 1 precisa en qué condiciones se podrá adoptar medidas en caso “... *de ruptura o*

5. CMC/DEC. N° 18/04: Régimen de participación de los estados asociados al Mercosur.

6. CMC/DEC. N° 17/05 Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR

7. CMC/DEC. N° 27/11 Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el Mercosur (Ushuaia II).

amenaza de ruptura del orden democrático, de una 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”. Cabe detenerse especialmente en este punto ante la necesidad de precisar quién califica si se ha producido esa situación, para lo cual los firmantes de este protocolo⁸ acordaron dejar esa responsabilidad en manos de los Presidentes de las demás Partes, o en su defecto sus Ministros de Relaciones Exteriores, quienes adoptarán las medidas que se citan, en sesión ampliada del Consejo del Mercado Común. Sin embargo no escapa al más superficial análisis que en los instrumentos constitutivos de nuestra organización subregional no existen causales de *expulsión* de una Parte⁹. Esta situación se apoya en diversos fundamentos, entre ellos el objetivo de mantener dentro de la organización a todos sus integrantes, procurando la permanencia del sistema que, en definitiva, tiende no sólo a la constitución de un mercado común sino esencialmente a lograr el desarrollo y el mantenimiento de la paz entre las partes¹⁰.

Planteada esa posibilidad el art. 6 de esta Decisión establece cuáles son las medidas que *se podrán adoptar*:

- “a.- Suspender el derecho a participar en los distintos órganos de la estructura institucional del MERCOSUR.
- b.- Cerrar de forma total o parcial las fronteras terrestres. Suspender o limitar el comercio, tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministros.
- c.- Suspender a la Parte afectada del goce de los derechos y beneficios emergentes del Tratado de Asunción y sus Protocolos, y de

8. La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR, y el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela, Estados Asociados del MERCOSUR.

9. De todos modos y como una válvula de escape el T.A. dedica su Capítulo V a la posibilidad de la denuncia de este tratado por un Estado Parte.

10. Objetivo último y fundacional en el sistema europeo y que fue puesto en cuestión al producirse la reunificación alemana.

los Acuerdos de integración celebrados entre las Partes, según corresponda.

- d.- 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 fuera parte.
- e.- Respalda los esfuerzos regionales e internacionales, en particular en el marco de las Naciones Unidas, encaminados a resolver y a encontrar una solución pacífica y democrática a la situación acaecida en la Parte afectada.
- f.- Adoptar sanciones políticas y diplomáticas adicionales.
Las medidas guardarán la debida proporcionalidad con la gravedad de la situación existente; no deberán poner en riesgo el bienestar de la población y el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales en la Parte afectada; respetarán la soberanía e integridad territorial de la Parte afectada, la situación de los países sin litoral marítimo y los tratados vigentes”.

Como puede observarse, las citadas medidas, sin ser exhaustivas, son mencionadas dejándolas siempre sujetas a la decisión política de los EP, sin que por ello pierdan peso o importancia al momento de su adopción¹¹.

Esto para quienes ya integren el esquema subregional, mientras que para el caso de un Estado que inicie su proceso de incorporación a MERCOSUR, debe adherir a la vez a los citados instrumentos, más allá de que este último no se encuentre aún en vigencia. Esto plantea algunas discusiones a nivel teórico, particularmente en el ámbito del Derecho de los Tratados. Ello así en la medida en que un acuerdo en

11. Este tema ha sido objeto de tratamiento en dos oportunidades en ocasión de plantearse conflictos internos en Paraguay, con diferentes resultados. Estamos haciendo referencia al intento de golpe de Estado encabezado por Lino Oviedo, abortado en esa oportunidad, y la reciente sustitución del presidente Fernando Lugo por el vice-presidente Federico Franco luego de un meteórico juicio político.

estas condiciones, si bien no es formalmente obligatorio para las partes hasta su entrada en vigor de acuerdo a lo establecido en el propio tratado, genera para los firmantes la obligación de no traicionar su objeto y fin durante el período abarcado entre la firma y la entrada en vigor para la parte en cuestión¹².

En consonancia con lo afirmado vemos que a su vez el art. 3 de la CMC/DEC. N° 28/05 estableció otros instrumentos a los que debe adherir el Estado que ingrese como EP:

“Luego de aprobada la solicitud, el Consejo del Mercado Común instruirá al Grupo Mercado Común que negocie con los representantes del Estado adherente las condiciones y términos específicos de la adhesión, los que deberán necesariamente comprender:

I – la adhesión al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro-Preto y al Protocolo de Olivos para Solución de Controversias del MERCOSUR;

...

IV – la adopción del acervo normativo de MERCOSUR, incluyendo las normas en proceso de incorporación;

V – la adopción de los instrumentos internacionales celebrados en el marco del Tratado de Asunción; y

VI – la modalidad de incorporación a los acuerdos celebrados en el ámbito del MERCOSUR con terceros países o grupos de países, así como su participación en las negociaciones externas en curso”.

12. Art. 18 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 1969.

Esto no constituye sino una continuidad inclusive con los mecanismos acordados oportunamente al suceder la ALADI a la ALALC, y debe ser interpretado en los términos establecidos por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, razonamiento éste que se apoya en la soberanía del Estado, que es quien en definitiva acuerda adherir a un sistema en los términos establecidos en éste, sobre la base de sus propios intereses. Como es fácilmente observable, aún los reparos que pudieren ofrecer aquellos, como la ausencia de plazos o de metas concretas, no constituyen sino el resultado de la decisión de las partes en el acuerdo.

Pero también cabe destacar la relación existente entre nuestros esquemas de integración latinoamericanos con el marco general fijado por la Carta de la Organización de los Estados Americanos que, inclusive por ser previo en el tiempo y vigente desde muchos años antes de la iniciación de la integración latinoamericana, va marcando las líneas de acción que deben respetar los estados americanos, incluyendo a los miembros de ALADI y de MERCOSUR. Una de estas líneas de acción reside en la vigencia de los procesos democráticos en todos los estados que la integran, Esta relación imbrica profundamente en lo establecido en la Carta Democrática Interamericana¹³.

El siguiente requisito esencial es la vigencia de los derechos humanos en el estado que solicite su incorporación al esquema subregional como Estado Parte respecto de lo cual es posible efectuar algunas consideraciones. En efecto, es clara la relación de la democracia con los derechos humanos y así lo ha resuelto en diferentes oportunidades inclusive la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este orden de ideas el Consejo del Mercado Común, mediante Decisión CMC N° 24/04, creó el Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho (CEMPED) y en 2007, a través de la Decisión CMC N° 05/07, conformó el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (ODM)¹⁴, coordinado

13. Carta Democrática Interamericana, disponible en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

14. Distinto del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR.

conjuntamente por el CEMPED y por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), con vistas a fortalecer los objetivos del Protocolo de Ushuaia, entre otros¹⁵. Como consecuencia se produjo una serie de acciones relacionadas a la promoción y protección de los derechos humanos, identificado ya desde las primeras opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶. El Consejo del MERCOSUR aprobó la DEC. N° 26/03 y el plan de trabajos para el trienio siguiente. En su art. 2.7 se previó la profundización del intercambio de información y la promoción y respeto de los derechos humanos a partir del importantísimo rol desempeñado por el Grupo Ad Hoc de Derechos Humanos en la posibilidad de adoptar una Carta de Derechos Humanos del MERCOSUR.

El tema reapareció en la Reunión de Presidentes, en la ciudad de Puerto Iguazú (Misiones – Argentina, julio de 2004). Asimismo en la Cumbre Presidencial de Ouro Preto, donde el Consejo del Mercado Común aprobó la Decisión CMC N° 40/04, que creó la Reunión de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos (RAADDHH), conformada por los organismos gubernamentales competentes en la materia y las respectivas Cancillerías¹⁷. Este órgano subsidiario del Consejo del Mercado Común, coordinado por el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)¹⁸, formuló el proyecto de Protocolo sobre Compromiso en la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR y el proyecto de Declaración Presidencial de Asunción sobre Compromiso en la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en ocasión de su reunión de Asunción de 2005. Dicho Protocolo fue aprobado por la CMC/DEC/N° 17/05, en el que los Estados Parte asumen el compromiso de cooperación en la promoción y protección efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales a través de los mecanismos institucionales mercosureños

15. Art. 3 de la Decisión CMC N° 05/07.

16. Tal el caso de la O.C. N° 6.

17. Decisión CMC N° 40/04, Art. 1.

18. Decisión CMC N° 40/04, Art. 2.

(art. 2), creó mecanismos de consulta y acción en materia de derechos humanos, y fue complementado por la Declaración de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el MERCOSUR y Estados Asociados del 20 de junio de 2005.

Fue en este marco que se desarrollaron las Reuniones de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos que no analizaremos aquí por exceder los alcances de este trabajo. Sin embargo debemos destacar que en el devenir de estas reuniones se fue incorporando la participación de la sociedad civil, en un todo de acuerdo con la profundización y progresividad característicos de los derechos humanos.

Vemos así que desde un comienzo surge con claridad la permanente interacción entre la vigencia de los regímenes democráticos y los derechos humanos.

IV. UN CASO RECIENTE

Durante el año 2012 se produjo una situación particular en el tema que nos ocupa, cuando el presidente de Paraguay Fernando Lugo fue destituido mediante un juicio político exprés y remplazado en el cargo por el vicepresidente en ejercicio, Federico Franco.

La situación planteada agitó las aguas políticas y jurídicas del continente y nuevos cuestionamientos salieron a la luz. Posiblemente la que motivó más páginas de los diarios a nivel internacional fue la sanción adoptada en el seno del MERCOSUR¹⁹, con su suspensión en el ejerci-

19. Declaración de los Estados Partes del Mercosur y Estados asociados sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay:

"La República Argentina, la República Federativa del Brasil, La República del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador y la República del Perú;

Considerando que, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR suscrito el 24 de julio de 1998, la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial

cio de sus derechos como Estado Parte. En este caso la fundamentación jurídica está dada por lo expresado más arriba y particularmente con la reglamentación introducida por el Protocolo de Montevideo, también conocido como Ushuaia 2, que aplicó lo establecido por el art. 6:

“En caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en una Parte del presente Protocolo, los Presidentes de las demás Partes -o en su defecto sus Ministros de Relaciones Exteriores en sesión ampliada del Consejo del Mercado Común-, podrán establecer, entre otras, las medidas que se detallan a continuación:

a.- Suspender el derecho a participar en los distintos órganos de la estructura institucional del MERCOSUR...”

Lo que no implica que se renuncie a un acompañamiento a Paraguay en el proceso que debe instaurar para recuperar la normalidad democrática.

Por su parte UNASUR adoptó una posición similar a través de la resolución del Grupo de Alto Nivel.

Mientras tanto en la Organización de los Estados Americanos la cuestión se analizó desde lo político y el resultado no fue sino abrir un compás de espera con la esperanza de que sea el propio Paraguay quien resuelva esa situación a corto plazo. Jurídicamente sería explicable tal posición atento a que, si bien medio un juicio político que violó el debido proceso, quien sustituyó a presidente depuesto fue

para el desarrollo del proceso de integración.

Deciden:

1.- Expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático acaecido en la República del Paraguay, por no haberse respetado el debido proceso.

2.- Suspender al Paraguay, de forma inmediata y por este acto, del derecho a participar en la XLIII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, así como de las reuniones preparatorias, que tendrán lugar en la ciudad de Mendoza, entre el 25 y 29 de junio de 2012.

3.- Considerar, a nivel de Jefes y Jefes de Estado en la Reunión Cumbre del MERCOSUR del día 29 de junio, ulteriores medidas a ser adoptadas”.

quien constitucionalmente había sido electo para ese cargo, lo que podría haber arrojado un serio manto de duda sobre el fundamento jurídico de otra decisión por parte de la organización continental.

V. CONCLUSIONES

De todo lo precedente se desprenden algunas conclusiones que nos merecen alguna reflexión.

Por un lado los avances evidentes del sistema interamericano en general y de sus integrantes en particular respecto de la vigencia de las instituciones democráticas en nuestro continente.

Por otra parte que esos avances fueron lentos y dificultosos en la primera parte del último siglo, pero que esas dificultades lejos están de haber sido superadas totalmente. Lo que si creemos que está en vías de ser superada es la permisividad con que se apreció la quiebra del orden institucional en gran parte de los países de nuestro continente en esa época. Sin embargo, la reciente posición de la organización de los estados americanos respecto de la situación planteada en Paraguay muestra que quedan abiertas algunas posibilidades al respecto, si bien creemos que la actitud de la organización continental se orienta hacia un acompañamiento al Estado en cuestión en la recuperación de la institución afectada en este punto como es la presidencia, atento a que el resto de los poderes aparentemente no se ha visto afectado jurídicamente por el remplazo del presidente por el vicepresidente en ejercicio.

En el caso de MERCOSUR, la situación se resolvió jurídicamente, aunque con clara fundamentación política, no ya desde la vigencia de la cláusula democrática sino desde la importancia que la situación reviste para la pertenencia de un Estado a este proceso de integración.

VI. BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR, Asdrúbal. “La democracia en el Derecho Internacional de las Américas”. Disponible en: http://www.observatoriodemocratico.org/wp-content/uploads/2011/07/LADEMOCRACIA_UNAM1.pdf

ARRIGHI, Jean Michel. “El papel de la organización de los estados americanos en la defensa de la democracia”. Disponible en http://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/ORGANIZACIÓN_DE_LOS_ESTADOS_AMERICANOS_en_Defensa_de_la_Democracia_Jean_Michel_Arrighi.pdf

“Declaración de principios sobre solidaridad y cooperación interamericanas”, 1936. Disponible en http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1889_1936/base2.htm

HERDOCIA, Mauricio. “Los principios de Derecho Internacional contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos”. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/XXXVIII_Curso_Derecho_Internacional_principios_derecho_internacional_carta_ORGANIZACIÓN_DE_LOS_ESTADOS_AMERICANOS_mauricio_herdocia.pdf

INSULZA, José Miguel. “El Fortalecimiento de la Democracia en el Sistema Interamericano”. Conferencia en la sede de la Comisión Económica para América Latina el 29.03.2010. Disponible en: http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/8/38918/ConferenciaInsulzaORGANIZACIÓN_DE_LOS_ESTADOS_AMERICANOS_CEPAL30Marzo2010.pdf

“La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Raíces conceptuales en la Historia y el Derecho Americano”. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2030/6.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – “Paz – Seguridad – Democracia – Desarrollo”. Disponible en: http://www.oas.org/docs/publications/ORGANIZACIÓN_DE_LOS_ESTADOS_AMERICANOS-Paz-Seguridad-Democracia-Desarrollo.pdf

PNUD. “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras,

México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

RAMACCIOTTI, Beatriz. “La Internacionalización de la Democracia en el Sistema Interamericano”. Disponible en: http://gcg.universia.net/pdfs_revistas/articulo_82_1206609729216.pdf

RAMÍREZ OCAMPO, Augusto. “El papel de la ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS y sus órganos en la defensa y promoción de la democracia”. Curso internacional La Carta Democrática Interamericana y la Defensa Colectiva de la Democracia. Comisión Andina de Juristas. Disponible en: www.cajpe.org.pe/.../CARTAGENA_papel_Organización_de_los_Estados_Americanos_y_sus_organos.doc

VILLALTA VIZCARRA, Ana Elizabeth. “La contribución de América al Derecho Internacional”. Disponible en: <http://www.oas.org/dil/esp/59-94%20Villalta%20def.pdf>

RETROSPECTIVA Y MODERNIDAD DEL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO BOLIVIANO: DEL SIGLO XIX AL PROYECTO DE LEY DE 2009.

José Antonio TOMÁS ORTIZ DE LA TORRE (España)*
Miembro del IHLADI

RESUMEN: En el presente trabajo el autor se ocupa de la trayectoria histórica del Derecho internacional, y en particular del Derecho internacional privado, en la doctrina y legislación de la República de Bolivia, para referirse después al origen, génesis y contenido del proyecto de ley de Derecho internacional privado, de 2009, subrayando los aspectos que considera más destacables del texto, así como formulando observaciones a puntos concretos, para finalizar afirmando que se trata de un sistema de

Derecho internacional privado moderno y acorde con el actual momento.

PALABRAS CLAVE: Bolivia, historia del Derecho internacional, doctrina internacionalista boliviana, Derecho internacional privado boliviano.

ABSTRACT: This paper deals with the historical path followed by international law, in particular the conflict of laws, concerning the Re-

Fecha de recepción del original: 6 de junio de 2013. Fecha de aceptación de la versión final: 15 de junio de 2013.

* Antiguo Profesor Numerario de Derecho Internacional Público y Privado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, y ex-Secretario General de dicha Universidad. Antiguo Profesor de Derecho Internacional Público y Privado en los Colegios Universitarios “Domingo de Soto” de Segovia, San Pablo CEU, Estudios Financieros (CUNEF), y Emérito del Colegio Universitario “Cardenal Cisneros”, adscritos a la Universidad Complutense de Madrid. Académico de Número de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia. Académico correspondiente de las Reales Academias de Jurisprudencia y Legislación y de Doctores de España. Antiguo Secretario General de la *International Law Association* (rama española).