

---

## CAPÍTULO II

---

### **Previsiones no comerciales de los acuerdos de integración: ¿Los sistemas democráticos como objeto de protección regional?**

LAUTARO M. RAMÍREZ

#### **1. Introducción**

Los procesos de integración originariamente tenían por objeto promover la interrelación y complementación de los mercados de los Estados en pos del desarrollo regional.

Actualmente se instrumentan por medio de acuerdos comerciales bajo diferentes denominaciones diversas maneras de relacionarse según el marco regional en el cual se celebraban o según la impronta y el objeto de los mismos. Así, se llamarán Tratados de Libre Comercio a aquellos en los que formen parte los Estados Unidos de América; Acuerdos de Complementación Económica los que surjan al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI– o de Cooperación Comercial si la Unión Europea –UE– es parte, entre otros. Si bien la finalidad de estos acuerdos es liberalizar el comercio entre los Estados signatarios, lo cierto es que en la última década han incorporado nuevas disciplinas. De esta manera introducen un abanico de cuestiones como el ambiente y su relación con el comercio, la cultura como objeto común de protección, el desarrollo social creando diferentes estrategias grupales, también se ha puesto especial atención en los sistemas de gobierno con el fin de evitar que los cambios políticos no impliquen una modificación de las reglas de juego de los procesos de integración. Sobre esta cuestión ya se ha sostenido que la gobernabilidad se vincula no solo con la integración sino también con otros conceptos como el de democracia.

Esa relación conceptual surge porque en condiciones democráticas es posible alcanzar un mayor nivel de compromiso con las políticas, ya que las promesas políticas son más creíbles si existen mecanismos para cambiar un gobierno que las incumple (Elster, 1995). La democracia permite no sólo identificar qué necesidades ciudadanas deben satisfacerse sino que otorga credibilidad a las políticas gubernamentales para su implementación, traduciéndose en gobernabilidad democrática (Giacalone, 2012: 210).

Esta cuestión, por otra parte, ya ha tenido además cierto desarrollo en el plano de los procesos de integración sudamericanos en atención a la inestabilidad que ciertos países ofrecen, lo cual coincide con su especial situación dentro de los bloques regionales. Sobre el particular, y en relación a la transición que tuvieron los gobiernos de hecho a los democráticos en el marco del MERCOSUR, se sostuvo que: *“Con respecto a las transiciones de regímenes democráticos de los años 80’, se puede afirmar que los casos de Argentina, Brasil y Uruguay contribuyeron al pasaje a procesos de consolidación política-democrática emergente en la década del 90’. En contraste con los tres anteriores, el proceso de transición a la democracia en Paraguay es aún incipiente, manteniéndose latente el peligro de regresión autoritaria. [...] La dimensión política de los procesos de integración, contribuye a la afirmación y conservación de los regímenes democráticos en tanto un elemento constitutivo del Tratado del MERCOSUR, estimulando las políticas de paz, reduciendo los conflictos fronterizos, promoviendo la reducción del peso político de las fuerzas armadas y la garantía de lo “supranacional” contra golpes de estado. Sin embargo, el proceso político paraguayo, aun inconcluso, deja abierto un escenario de alta inestabilidad e incertidumbre”* (CLACSO, 2001:24).

Concordante con lo anterior, el reconocimiento dado a Paraguay tanto por la ALADI como País de Menor Desarrollado Económico Relativo –PMDR– o por el propio MERCOSUR que ha creado el FOCEM para promover el desarrollo de este país y de Uruguay y cronogramas especiales para la desgravación arancelaria en pos de arribarse al objetivo del Tratado de Asunción no son hechos menores, que también se vinculan con la variable que se analiza en el presente trabajo.

Conforme a lo anterior, lo cierto es que la variable *“protección de los valores democráticos”* ha comenzado a tener lugar en el marco de los procesos de integración de Sudamérica para lo cual se ha creado un entramado jurídico autónomo que se centra en la protección y defensa de aquellos valores. Si bien en los acuerdos constitutivos de estos bloques, no se había receptado la defensa de

estos valores, en los últimos años tanto en Protocolos adicionales a los Tratados Constitutivos como en normas derivadas en el marco de la UNASUR y del MERCOSUR, y en los instrumentos originarios de los nuevos procesos de integración regional, tal el caso de la Alianza del Pacífico, ha comenzado a tener mayor regulación y previsiones que en los marcos normativos primigenios.

Lo expresado adquiere importancia, ya que por un lado, la necesidad de prever cuestiones regionales vinculadas a la estabilidad de los sistemas constitucionales y/o democráticos de los gobiernos de los países deja entrever cierto resquemor a la posible inestabilidad democrática. Por otro la materia regulada y que es objeto del presente trabajo, se presenta como novedosa para la región en el marco de los procesos de integración, cuyo principal objetivo era la ampliación comercial. Estas previsiones no siempre han encontrado consenso entre los Estados Miembros como tampoco se conoce a ciencia cierta cuáles son los efectos prácticos de su aplicación sobre los propios Estados. Recuérdese la aplicación de estas previsiones en el MERCOSUR que aún hoy produce efectos no deseados entre sus Estados partes.

Asimismo, la aplicación de instrumentos cuyo objeto de protección son los “*sistemas democráticos*” encontrarían cierta resistencia a la luz de los principios ampliamente reconocidos para regular la conducta de los Estados en sus relaciones internacionales: a) la igualdad soberana de los Estados; b) la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones y c) el principio de no intervención vinculado a la no intromisión en cuestiones políticas internas de los Estados por parte de sus pares.

Estas cuestiones constituyen el eje del presente trabajo. Particularmente se tratará los efectos que tienen la aplicación de estos instrumentos y la contradicción aparente que pudiera existir con los principios mencionados.

Se parte de los siguientes interrogantes: ¿las normas originadas en los procesos de integración vinculadas a la democracia impactan en el modo de relacionamiento entre los Estados? ¿Qué efectos tienen sobre los Estados? ¿Qué dificultades trae el desarrollo de este nuevo campo normativo en las relaciones internas de los países de las organizaciones de integración?

La propuesta de este trabajo, encuentra correlato con otras investigaciones anteriores, donde se abordaron problemáticas vinculadas a la gobernabilidad regional en el marco de la REDFIRE.

## **2. Principios de conducta internacional vinculadas a la cuestión de la preservación de los valores democráticos**

En la mayoría de los acuerdos celebrados en los procesos de integración sudamericanos se permite la ejecución de medidas cuando se encuentra amenazada la estabilidad democrática en alguno de sus miembros o cuando efectivamente se interrumpe el sistema democrático de gobierno. Sin embargo, ellas pueden verse enfrentadas a principios rectores de las relaciones internacionales y que sustentan la armonía y convivencia de los Estados en el mundo. Estos principios esencialmente son los siguientes:

**A) Principio de igualdad soberana:** sobre este principio reposa el reconocimiento de todos los Estados como iguales, esto es tienen la misma entidad en el plano internacional, más allá de las diferencias que puedan existir en materia económica, de desarrollo o de territorio. Desde esta perspectiva y en ocasión de celebrarse la Carta de las Naciones Unidas se sostuvo que la igualdad no es igualdad de hecho, sino de derecho. Se trata de una igualdad jurídica por la cual ante el derecho todos los Estados son iguales, tienen la misma capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y ninguno de ellos podrá ser obligado contra su voluntad (Travieso, 2012: 253). Cabe resaltar que la soberanía en el plano internacional, encuentra sus límites naturales en la igualdad soberana de los Estados y en el propio derecho internacional, que impone esas obligaciones (Barboza, 1999:167), *La soberanía en las relaciones entre Estados significa su independencia* (Huber, 1928:838).

**B) La buena fe en el cumplimiento de las obligaciones:** la buena fe es un principio general del derecho, por supuesto, del internacional y el de la integración. En derecho internacional significa que los tratados deben cumplirse de buena fe y lo mismo sucede con las demás instituciones de dicho ordenamiento (Travieso, 2012: 254), lo anterior también aplica a la conducta de los Estados que se han asociado por medio de acuerdos en los procesos de integración, ello se refuerza aún más por el hecho que se constituyen como socios en pos de la ampliación de sus mercados y del desarrollo regional. De obrarse de mala fe se quebraría la confianza necesaria que requiere todo acuerdo comercial o de cooperación entre los Estados partes. Asimismo, conforme a la doctrina del abuso del derecho, se prohíbe el ejercicio abusivo de los derechos por parte de

un Estado y requiere que toda afirmación de un derecho que interfiera con la esfera abarcada por una obligación dimanante de un tratado, debe ser ejercida de buena fe, es decir razonablemente (Travieso, 2012: 255).

**C) El principio de no intervención:** este principio rector, se encuentra relacionado con los anteriores en virtud del cual ante Estados soberanos e iguales no cabría posibilidad alguna de ejercer autoridad sobre otro, esto es el principio de no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro, cúspide de la igualdad soberana (Barboza, 1999:281). Por su parte Antonio Remiro Brotons (2010) ha definido a la intervención como un acto por el cual uno o varios Estados se entromete por vía de autoridad en los asuntos internos de la jurisdicción doméstica de otro para imponerle un determinado comportamiento; o una omisión. Por su parte, si cada Estado tiene el derecho inalienable de escoger su sistema político, económico, social y cultural, ello debe ser sin injerencia en forma alguna por parte de ningún otro. Este principio, por otra parte, refleja las facultades exclusivas y excluyentes inherentes a la soberanía estatal: la inexistencia de un poder superior al Estado respecto de la organización de su política interior y exterior. En consecuencia, constituiría violación al derecho internacional cualquier intervención directa o indirecta, en los asuntos internos o externos de un Estado, comprendiendo no solo la intervención armada sino también cualquier forma de injerencia o de amenaza que atentaren contra la personalidad o los elementos políticos, culturales y económicos que lo constituyen (Travieso, 2012: 243). De igual modo ninguno puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden (*Ídem*).

Ahora bien, estos principios se encontrarían enfrentados con los instrumentos que establecen la protección de los valores democráticos. Sin embargo, lo cierto es que los Estados en sus relaciones, tienen la facultad de restringir su propia soberanía, ya sea a través de Tratados, ya sea por actos unilaterales (Barboza, 1999:168); aunque estas limitaciones no se presumen.

### **3. La cuestión de la “democracia”**

La democracia como “*sistema*” desde la perspectiva funcionalista, viene estudiándose desde antaño. Sin embargo, con el avance

de las sociedades modernas, los sistemas democráticos han comenzado a presentar ciertas diferencias en cada uno de los países. Por su parte etimológicamente y a los fines del presente, cuando nos referimos a los sistemas democráticos se apunta a aquellos en los cuales el pueblo es el que se gobierna, o dicho en otros términos “*al autogobierno del pueblo*”. Asimismo en ese concepto está implícitamente contenida la libertad como valor político supremo, sólo puede ser alcanzado si el pueblo es gobernado por las leyes que rigen en la Nación y a las cuales todos se encuentran sometidos por igual (Przeworski, 2010: 43).

Sin embargo, debe recordarse asimismo que “*el tema de la democracia per se ha sido objeto de debates continuos a lo largo de los siglos, desde el pensamiento clásico hasta el contemporáneo. Lo que hay de nuevo al respecto, en nuestros días, es la transposición de estos debates también al nivel internacional, abarcando los planos tanto conceptual como operativo, y con el enfoque reorientado a las relaciones –en realidad, a la indisociabilidad– entre la democracia y los derechos humanos. Esta nueva visión es, además de alentadora, comprensible, dado que la formulación y sistematización de estos derechos son históricamente recientes, ciertamente mucho más recientes que las construcciones teóricas alrededor de la democracia*” (Cançado Trindade, 2003).

En esta línea de razonamiento, puede sostenerse, que el ejercicio efectivo de la democracia representativa luce como un todo relacionado con el derecho interno más que con el derecho internacional. Sin embargo, el desarrollo de la democracia con carácter universal ha generado su consideración como un principio de derecho internacional (Travieso, 2012:256).

Sobre esta cuestión se ha sostenido que sin el efectivo ejercicio de la democracia representativa y de los Derechos Humanos no hay posibilidad de establecer conductas conducentes a esos fines en el plano internacional, por esta razón algunos autores le asignan carácter de principio internacional. Para ello según Travieso (*Idem*) es menester que se den una serie de condiciones:

- Leyes sancionadas por el Parlamento, con miembros democráticamente elegidos, por elecciones libres y periódicas;
- Medios efectivos de control del poder;
- Medios de comunicación libres y
- Clima pluralista de cultura, paz social, tolerancia y diálogo.

Estos principios, dejan en claro que la democracia representativa es la clave que da lugar a un nuevo principio del derecho internacional, el cual ha sido receptado en diversos instrumentos y en los propios de los procesos de integración (Travieso, 2012:257). Así, en el año 2000, los doce presidentes que participaron de la I Reunión de Presidentes de Sudamérica en Brasilia, decidieron adoptar una “cláusula democrática” que incluye la realización de consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden institucional en alguno de los países de la región; enfatizando el documento que la vigencia del régimen democrático “*es una condición*” para la participación de los países en futuros encuentros sudamericanos<sup>1</sup>. Esta fórmula sin embargo, que no alude a sanciones comerciales, es más ambigua que las aprobadas en otros foros de integración regional, como el MERCOSUR y la UNASUR, a las cuales se referirá más adelante en particular, luego de analizar la protección de los sistemas democráticos.

#### **4. Las asimetrías y la protección de los sistemas democráticos**

En otra oportunidad se abordó *in extenso* la cuestión del Trato Especial y Diferenciado<sup>2</sup> –TED– que es el instrumento jurídico que trata las cuestiones de las asimetrías en los bloques de integración regional, sin embargo es válido destacar ciertas premisas: “*El TED supone admitir las disparidades o asimetrías en el desarrollo económico relativo de los países que forman parte del acuerdo de libre comercio, proceso de integración y organización multilateral co-*

<sup>1</sup> Se adoptó una “cláusula democrática” para el conjunto de América del Sur, cuyos precedentes son las cláusulas democráticas que actualmente están en vigor en el ámbito del MERCOSUR y de la Comunidad Andina. El mantenimiento del Estado de Derecho y el pleno respeto al régimen democrático pasan a ser condiciones para la participación en futuros encuentros suramericanos. Serán realizadas consultas políticas en la hipótesis de amenazas de ruptura del orden democrático en América del Sur, respetándose los mecanismos de carácter regional existentes, como la Organización de Estados Americanos o el Grupo de Río.

<sup>2</sup> Sobre el particular véase: Juan Ignacio Miranda y Lautaro Martín Ramírez (2012), “El Tratamiento Especial y Diferenciado en perspectiva comparada: análisis de su aplicación en los procesos de integración americanos”, en *Desafíos de la infraestructura regional para el medio ambiente, la cohesión social y la gobernabilidad del MERCOSUR*, Manuel Cienfuegos, Wilson Nerys Fernández y Noemí Beatriz Mellado (Editores y Directores), Taller de Comunicación, Uruguay.

*mercial, por tanto no sería ni justo, ni lógico, ni práctico, requerir el cumplimiento de las reglas a todos los participantes de los acuerdos comerciales de la misma manera, ya que las economías compiten en condiciones desiguales en esta materia”* (Miranda-Ramírez, 2012: 118). El término asimetría se utiliza, por extensión a un concepto geométrico, para indicar diferencias en áreas específicas entre los países que avanzan en un proceso de integración. Puntualmente, la utilización terminológica debe ser acotada para denotar diferencias profundas en cuanto a las condiciones que puede tener un país para enfrentar un proceso de integración y generalmente es usado para mostrar limitaciones específicas entre ciertos países (Guarnieri, 2005:76).

Si bien, como se ha afirmado con anterioridad, son varios los principios rectores de conducta estatal en el plano internacional que se encuentran en pugna con la protección de los sistemas de democráticos a través de instrumentos jurídicos creados a ese efecto en los procesos de integración, tanto en caso de amenaza como de ruptura del orden institucional; lo cierto es que los mismos han tenido origen a raíz de hechos acaecidos en países reconocidos como “*asimétricos*” en el marco de los procesos de integración. Esta categorización encuentra fundamento en lo siguiente: la ALADI ha establecido categorías de países dentro de su seno, en pos de generar políticas de cooperación propias que se adecuen a sus necesidades para su desarrollo así como una serie de instrumentos tendientes a promover su crecimiento. Ello se encontraba expresamente dispuesto ya en la década de los ochentas tras aprobarse el Tratado de Montevideo que establece, en su Art. 3 lo siguiente: “*En la aplicación del presente Tratado y en la evolución hacia su objetivo final, los países miembros tomarán en cuenta los siguientes principios: [...] d) Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo; [...]*”.

En este contexto el propio Tratado de Montevideo reconoce que existen asimetrías en relación a sus países miembros, para lo cual toma en cuenta sus características económicas-estructurales, incluyendo dentro de este grupo a Bolivia y Paraguay por lo anterior, sumado a su mediterraneidad y a Ecuador por su grado de desarrollo,

englobándolos en la categoría de Países de Menor Desarrollo Económico Relativo. Empero, si bien esta categoría tuvo lugar ya en la propia Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC–, lo cierto es que la ALADI receptó los mismos criterios para el mantenimiento de su *status* en el nuevo proceso de integración. Con esos fines, entonces será que encuentran lugar estos instrumentos cuyo objeto de especial protección son las instituciones democráticas en el marco de los sistemas de gobierno de los Estados Parte de los procesos de integración de los que son miembros. Sin embargo, se presenta la duda si efectivamente la aplicación de estos instrumentos no encuentra su límite en los principios de conducta estatal en el plano internacional antes mencionados.

Asimismo, las diferencias en cuanto al desarrollo de los distintos países que han conformado bloques de integración ha sido reconocida en cada uno de ellos. De esta manera, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones se ha reconocido a Bolivia y a Ecuador como estados receptores del Trato Especial y Diferenciado por parte de sus pares asociados<sup>3</sup>. Asimismo y en el marco del Tratado de Asunción si bien no se aborda la cuestión de las asimetrías se reconoce la diferencia que existe entre Paraguay y Uruguay en relación a la Argentina y Brasil.

Las normas vinculadas a “*la democracia*” tuvieron lugar a raíz de hechos ocurridos en Paraguay en el año 1996 –que dio origen al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR–; en Ecuador en el año 2009 –receptándolas el Protocolo adicional sobre el Compromiso con la Democracia de la UNASUR y la celebración del Protocolo de Ushuaia II en el marco del MERCOSUR–; y en Paraguay en el año 2012, logró aplicarse la

<sup>3</sup> El Art. 3 del Acuerdo de Cartagena, que da origen a la Comunidad Andina de Naciones, expresamente dispone: “*Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: [...] j) Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y el Ecuador*”. Asimismo, se establece en el Art. 22 que “*Corresponde a la Comisión de la Comunidad Andina: [...] En el cumplimiento de sus funciones, la Comisión considerará de manera especial la situación de Bolivia y Ecuador en función de los objetivos de este Acuerdo, de los tratamientos preferenciales previstos en su favor y del enclaustramiento geográfico del primero*”. El Art. 30. Establece: “*Son funciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina: [...] d) Efectuar los estudios y proponer las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos especiales en favor de Bolivia y Ecuador y, en general, las concernientes a la participación de los dos países en este Acuerdo; [...]*”; entre otros.

“cláusula democrática” del MERCOSUR, instrumentos a los cuales nos referimos seguidamente.

Concordante con lo anterior, se ha manifestado que: *“Al abordar la problemática del desarrollo ‘nacional’, es posible preguntarse en qué medida las oportunidades de crecimiento económico potenciadas por la integración económica contribuyen a resolver los problemas del desarrollo político y social. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que los desafíos del proceso de integración recientes en términos de desigualdades internas, así como en el pasado, suponen articular tres elementos que no siempre van asociados: el mercado, la democracia y la equidad social”* (CLACSO, 2001:36).

## **5. Las normas vinculadas a la protección de la democracia**

En el plano sudamericano varios procesos de integración regional han establecido pautas y principios vinculados a diversas cuestiones relativas a la protección de los sistemas democráticos en el marco de sus Estados Partes. Si bien esta materia se presenta como novedosa en la región, en el hemisferio, en el marco de la Organización de los Estados Americanos –OEA– se estableció textualmente esta cuestión en la Carta Constitutiva, en la década de los sesentas<sup>4</sup>.

Sin embargo, y si bien el paradigma que dio lugar a la reforma de la Carta difiere al actual<sup>5</sup>, lo cierto es que establece medidas sancionatorias que llegan a la suspensión para aquellos Estados

<sup>4</sup> El Art. 9 de la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos, establece la cláusula democrática, la cual es de aplicación en aquellos casos en que efectivamente “un gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza”. La Carta de la OEA fue reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, por el Protocolo de Washington de 1992 y por el Protocolo de Managua de 1993. La Carta en su versión actual puede encontrarse en la siguiente referencia: OEA/Ser. G, CP/INF. 3964/96 Rev. 1, 6 de octubre 1997, Original: español.

<sup>5</sup> En atención a que en aquel entonces era materia común latinoamericana la vigencia de gobiernos de facto en diferentes países de la región, situación que ha cambiado radicalmente en la actualidad al haberse instaurado sistemas democráticos en todos ellos, salvo algunos intentos golpistas que prosperaron, por ejemplo en Honduras en el año 2009, y otros intentos en países tales como Ecuador en el año 2010, que rápidamente fue sofocado.

Partes en los cuales el gobierno democráticamente elegido sea derrocado<sup>6</sup>.

En cambio, y pese al pesado procedimiento previsto en la Carta de la OEA para aplicar la mencionada sanción, los procesos de integración sudamericanos han previsto reglas y modos más simples de ser ejecutados por el grupo de países del que se trate, los cuales son necesarios analizar a la luz de los principios rectores de conducta de los Estados soberanos. Más aun, cuando todos los países del hemisferio reconocieron “*el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado*” –art.3 inc. e) de la Carta de la OEA–, sin perjuicio del reconocimiento de este principio de conducta internacional, estos bloques han aprobado instrumentos vinculados con la protección de la democracia en sus Estados asociados los cuales presentan ciertas dudas y desavenencias en diferentes cuestiones. Veamos entonces cuales son los contenidos normativos de estos instrumentos y los antecedentes que dieron lugar a sus posteriores entradas en vigencia.

#### **A) En la UNASUR**

En el año 2004 tuvo lugar el nacimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones –CSN–, por la Declaración de Cuzco<sup>7</sup> en el marco de la III Cumbre Presidencial Sudamericana. Los países firmantes fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela, cuyo objetivo estuvo dirigido a conformar un espacio integrado, buscándose la concertación y la coordinación política y diplomática regional, tratándose de lograr la convergencia entre el MERCOSUR y la CAN más Chile a través del perfeccionamiento de una zona de libre comercio, pretendiéndose también el llevar adelante la integración física, energética y de comunicaciones y la armonización de políticas de desarrollo.

<sup>6</sup> El Art. 9, primera parte, de la Carta de la OEA, expresamente dispone: “*Un miembro de la Organización cuyo gobierno democrático sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio de su derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. [...]*”.

<sup>7</sup> La Declaración de Cuzco fue firmada el 8 de diciembre del año 2004.

Posteriormente en el 2005 en el marco de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la CSN celebrada en Brasilia<sup>8</sup>, tuvo lugar la Declaración que llevará el nombre de aquella ciudad, por medio de la cual se solicita a los secretariados de ALADI, del MERCOSUR, de la CAN y de CARICOM, con la concurrencia de Chile, Guyana y Surinam, que preparen, a más tardar en el primer semestre de 2006, estudios sobre la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur<sup>9</sup>.

Siguiendo aquel mandato, en el año 2006 los Primeros mandatarios sudamericanos se reunieron en Cochabamba, lugar en que tendrá lugar una nueva Declaración que establecerá la piedra fundamental de la CSN: el Considerando único de la misma, sostiene que: *“A dos años de la Declaración de Cusco en la que decidimos conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones, a un año de haber aprobado la agenda prioritaria de Brasilia y después de un proceso muy constructivo de reflexión estratégica, hoy, los Presidentes de las Naciones de Sudamérica acordamos en Cochabamba de cara a nuestros pueblos, colocar la piedra fundamental de este proceso de integración sudamericano”*.

De esta manera se daba comienzo a un nuevo proceso de integración cuya convergencia, se sustentará sobre la base de diversos principios<sup>10</sup> mencionando a la democracia como uno de ellos. En ese sentido, sostiene: *“Nuestro modelo de integración tiene como principios rectores: [...] IV. Democracia y Pluralismo para consolidar una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos humanos y de la dignidad humana, de los pueblos originarios, de los afrodescendientes y migrantes, con igualdad de género y respeto a todas las minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales, reconociendo el aporte de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a una participación democrática en cada uno de los países sudamericanos y en el proceso de integración”*.

<sup>8</sup> Del 30 de septiembre del año 2005.

<sup>9</sup> Tercer párrafo de la Declaración.

<sup>10</sup> Los principios rectores de la Declaración se encuentran comprendidos en el punto 2 de la misma, que entre otros sostiene: “I. Solidaridad y Cooperación; II. Soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos; III. Paz; IV. Democracia y pluralismo; V. Derechos Humanos; VI. Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible”.

Así los valores democráticos fueron receptados en la Declaración como uno de los principios rectores del proceso, reconociendo asimismo la participación democrática como uno de los instrumentos para llevarlos a cabo en cada uno de los países<sup>11</sup>.

Empero, será en el año 2008 cuando se celebre el Acuerdo que da origen al nuevo proceso de integración llamado “*Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*”, en el cual se modifica la denominación de CSN para pasar a denominarse Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR– como organización dotada de personalidad jurídica internacional –Art. 1–; cuyo objetivo será construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados –Art. 2–.

De esta manera dentro de sus objetivos principales queda comprendido el fortalecimiento de la democracia en el sur del continente americano.

Será entonces dentro de este marco<sup>12</sup> que los Estados, luego de los acontecimientos políticos que pusieron en vilo al gobierno del Presidente Constitucional del Ecuador, Correa, en el año 2010, convocaron a una reunión extraordinaria en la ciudad de Buenos Aires<sup>13</sup>, en la cual tendrá lugar una nueva Declaración, no solo repudiando lo acontecido en aquel país, sino que además se acordará adoptar en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR a celebrarse en Guyana en noviembre, un

<sup>11</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

<sup>12</sup> Conforme al Art. 26 del Tratado Constitutivo de la UNASUR: “*El [...] Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación*”. Uruguay ha sido el noveno país que ha ratificado el Tratado en el mes de enero del año 2011, con lo cual el mismo entrara en vigencia en el mes de marzo de este año y regirá solo para la Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela mientras que Brasil, Paraguay y Colombia todavía no lo han ratificado.

<sup>13</sup> 1º de octubre de 2010.

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo que establezca la Cláusula Democrática.

De este modo, en el mes de noviembre del año 2010 se acordó el texto del *“Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”* que instaurara la cláusula democrática. Así un nuevo instrumento internacional vendrá a establecer nuevos contenidos de fondo y de forma ante la eventualidad de un golpe de estado en la región. Paraguay no ratificó la Convención pues consideraba que las posibles medidas a adoptar en el marco del acuerdo se presentasen como atentatorias a la soberanía nacional.

El Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, prevé la aplicación de las medidas que se enuncian a continuación en su art. 4: *“El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores podrá establecer, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, entre otras, las medidas que se detallan más adelante, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Dichas medidas, entrarán en vigencia en la fecha en que se adopte la respectiva decisión. a) 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; b) 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; c) Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales; d) 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”*. Contenido normativo que motivaron el rechazo de su suscripción por parte de Paraguay.

## **B) En el MERCOSUR**

El proceso de integración del MERCOSUR tuvo lugar en el año 1991 tras la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, en el cual se establecieron los plazos de desgravación arancelaria para constituir el mercado común. Sin embargo, y pese a las prórrogas sucesivas, lo cierto es que actualmente ha avanzado habiéndose logrado desgravar el 85% de los productos contemplados en el Nomenclador Común del MERCOSUR lo cuales circulan libremente

así como se ha avanzado con el establecimiento de un arancel externo común –AEC– para la mayoría de los productos. Lo anterior, convierte a este proceso de integración en una unión aduanera imperfecta, tal como lo hemos sostenido en otras ocasiones. No obstante, se estableció la protección de los sistemas democráticos de sus Estados Partes a través del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático del MERCOSUR –1998– suscrito por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, al cual adhirieron Bolivia y Chile, tras los sucesos ocurridos en Paraguay en el año 1996<sup>14</sup>, contándose con diversos antecedentes normativos previos a la celebración y entrada en vigencia de dicho Protocolo<sup>15</sup>. Este Protocolo establece que las “*instituciones democráticas*” son una condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados suscriptores –Art. 1–. Aplicándose el mismo “*a las relaciones que resulten de los respectivos acuerdos de integración vigentes entre los Estados Partes del Protocolo*”, en caso de “*ruptura del orden democrático en alguno de ellos*”.

Es importante destacar dos cuestiones vinculadas a la manda de estas normas:

En primer lugar la taxatividad de la prescripción, al establecer su aplicabilidad a los procesos de integración de los que son parte los suscriptores del mismo, esto es para las relaciones comerciales que se rigen por el Tratado de Asunción para el caso de los Estados Partes del MERCOSUR, las que tienen lugar por medio del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica –APA.CE– N° 36, firmado entre Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay y el APA.CE 35 celebrado entre Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, por mencionar los más importantes, vigentes al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 que da origen a la ALADI. En segundo lugar, el objeto del Protocolo, que dispone que sólo sea de aplicación en caso de “*ruptura del orden democrático*”; en otras

<sup>14</sup> En abril de 1996, un esfuerzo articulado con el gobierno democrático del entonces Presidente Wasmosy, en el cual Argentina y Brasil tuvieron una participación central, logro impedir el éxito del levantamiento del general Oviedo. Las amenazas del aislamiento político y económico de un nuevo gobierno de facto, e incluso la amenaza de congelar la participación del Paraguay en el MERCOSUR, estimularon un acuerdo que garantizó la continuidad del régimen constitucional. (Grinspun, 2009: 30).

<sup>15</sup> Entre los antecedentes del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del MERCOSUR se destacan la Declaración Presidencial de Las Leñas del año 1992 y la Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR a la cual adhieren Bolivia y Chile.

palabras la amenaza a la misma no quedaría contemplada dentro de su articulado. Esta cuestión tiene importancia ya que en el Protocolo de la UNASUR se contempla esta posibilidad, como en el Protocolo de Ushuaia II que se analiza más adelante, los cuales prevén la posibilidad de tomar medidas frente a esta situación.

A fines de aplicar el Protocolo y dado el supuesto establecido en el mismo, se prevé que los Estados signatarios realicen consultas con el Estado afectado, para evaluar las medidas a adoptar –Art. 4–, en caso que las consultas resulten infructuosas; se prevén una serie de variables a analizar de las cuales resultarán las acciones a aplicar al caso concreto. Estas variables son, de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, según corresponda:

- La naturaleza de las medidas a aplicar;
- El alcance de las medidas a aplicar y
- La gravedad de la situación existente.

Las medidas podrán ser *“desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos”* –Art. 5–, las que deberán ser *“adoptadas por consenso por los Estados Partes del Protocolo y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva”*; cesando la medida *“a partir de la fecha de la comunicación a dicho Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo”* –Art. 6–.

Tal como se observa, las previsiones en relación al procedimiento establecido para la ejecución del Protocolo se presentan como simples en atención a que su aplicación deviene de un hecho concreto que es la ruptura del orden democrático en alguno de los países signatarios del mismo, estableciéndose a esos fines como sanción la suspensión del Estado afectado de los órganos decisorios del proceso de integración del que se trate, como, de ser más grave la situación, de suspender los derechos y obligaciones otorgadas por los acuerdos de integración de los que son parte. Dadas las circunstancias oscilantes vinculadas a la estabilidad de las instituciones democráticas en la región lo cierto es que tanto los miembros del MERCOSUR como todos sus Estados asociados,

consideraron necesario trabajar en un Segundo Protocolo vinculado a la misma temática. En este sentido, en el año 2011 se aprobó el *“Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el MERCOSUR –Ushuaia II–”*, el cual una vez ratificado por los Estados partes, dejará sin efecto al anterior, situación que hasta la fecha no ha sucedido dado que el Congreso Paraguayo lo rechazó en el año 2012.

Sobre el particular la necesidad de este segundo Protocolo encuentra lugar en *“la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son condiciones esenciales para la vigencia y evolución del proceso de integración entre las Partes”*, así como también en *“el compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del estado de derecho y sus instituciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo del proceso de integración y para la participación en el MERCOSUR”*—considerando segundo y tercero del Protocolo—.

Desde esta perspectiva y fundados en aquellos principios rectores que dieron lugar a la celebración de este Protocolo, el art. 1 dispone el ámbito de aplicación en los siguientes términos: *“El presente Protocolo se aplicará 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”*.

Del artículo transcrito, y en comparación con su homónimo anterior, se desprende que el ámbito de aplicación se presenta no sólo como más amplio al preverse diferentes hipótesis para la ejecución del mismo sino que deja lugar a la subjetividad de su intérprete. Así, podrá aplicarse no sólo en el caso de ruptura del orden democrático, sino que también en aquellos casos en que se den *“amenazas”* al mismo o haya violaciones al orden constitucional o *“cualquier situación”* que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder. Aunque la sensibilidad del tema y la laxitud de su redacción pueden dar lugar a amplias interpretaciones pudiéndose caer en situaciones no deseadas por el mismo.

Luego se establecen los procedimientos para la aplicación de este texto normativo, previéndose que la celebración de consultas entre sí con el Estado afectado, al igual que el Primer Protocolo, e incorpora la utilización de los buenos oficios así como la implementación de gestiones diplomáticas con el objeto de promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado, si el

supuesto fuese la ruptura del orden. Nada dice en cambio, si el ejercicio legítimo del poder se encuentra amenazado. Pese a ello, puede suponerse que se podrán emplear las mismas acciones ya que quien puede lo más también puede lo menos. Asimismo, se dispone que de resultar infructuosas aquellas tratativas, podrán emplearse las acciones previstas en el art. 6 del Protocolo en sesión ampliada del Consejo Mercado Común –CMC–, teniéndose en cuenta para ello la naturaleza y el alcance de las medidas, las cuales deben ser aplicadas por consenso.

El art. 6 del segundo Protocolo sobre Compromiso con la Democracia del MERCOSUR, expresamente establece que: *“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; 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 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) Respaldar 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”.*

Esta manda puntualmente, fue la que llevó al Congreso de Paraguay a rechazar la aprobación del Protocolo, pese a que la Decisión del CMC 27/11 por la cual se lo aprueba en su art. 4 dispone: *“La presente Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico*

de los Estados Partes”<sup>16</sup>, como también a rechazar el Protocolo de la UNASUR al establecer medidas semejantes.

El Art. 6 mencionado y el Art. 4 del Protocolo de la UNASUR encuentran su correlato, sin embargo, en la Carta de las Naciones Unidas, cuando se refiere al quebrantamiento de paz en el plano internacional. En ese sentido los arts. 39 a 41 de la Carta reglan la cuestión, estableciéndose en el art. 40 que: “*El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas*”. Sin embargo, la Carta regula la cuestión vinculada a la amenaza o quebrantamiento de la paz internacional y actos de agresión entre Estados. Las previsiones del segundo Protocolo del MERCOSUR parecieran ser más severos que las propias previsiones de la Carta de las Naciones Unidas. Lo cual lleva a la siguiente reflexión: ¿es propio de un proceso de integración el poder aplicar sanciones de tal entidad a cuestiones que se vinculan con la organización interna de los propios Estados asociados, cuando estos se ven amenazados? Si bien la graduación de la sanción depende de la naturaleza de los hechos —como el Art. 6 indica—, lo cierto es que las medidas de posible aplicación se encuentran sujetas a la subjetividad de aquellos que las interpretan, en este caso los Presidentes o los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados partes del MERCOSUR y sus estados asociados. Ello se encontraría en plena pugna con los principios de conducta internacional de los Estados. ¿No se violaría el principio de no intervención en cuestiones internas o no se atentaría con el principio del reconocimiento soberano de los Estados al inmiscuirse en sus cuestiones internas con fundamentos en las normas del derecho de la integración?

Por otra parte, en relación a la entrada en vigencia de las medidas adoptadas dispone en su art. 9 lo siguiente: “*Las medidas a que se refiere el artículo 6°, aplicadas a la Parte afectada, entrarán en vigor en la fecha en que se adopte la respectiva decisión. Las mismas cesarán a partir de la fecha en que se comuniquen a la Parte afectada la decisión de las demás Partes en tal sentido, una vez que las causas que motivaron su adopción hayan sido plenamente subsanadas*”.

<sup>16</sup> XLII CMC – Montevideo, 19/XII/11.

Esta previsión, nada dispone en relación a las decisiones que se adopten en el marco del proceso de integración y su efecto en el Estado que se encuentra bajo la aplicación de las sanciones que fuesen.

### **C) En la Alianza del Pacífico**

A diferencia de lo ocurrido en el marco del MERCOSUR y de la UNASUR que han debido crear protocolos adicionales a sus Tratados constitutivos vinculados al resguardo de la democracia, los nuevos procesos de integración que tienen lugar en América Latina se constituyen sobre esos pilares. Así el flamante acuerdo que da lugar a la Alianza del Pacífico, establece en su artículo segundo lo siguiente: *“Democracia y Estado de Derecho. Las Partes establecen como requisitos esenciales para la participación en la Alianza del Pacífico los siguientes: a) la vigencia del Estado de Derecho, de la Democracia y de los respectivos órdenes constitucionales; b) la separación de los Poderes del Estado; y c) la protección, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales”*. No obstante, el acuerdo constitutivo no establece procedimiento ni otras cláusulas vinculadas a la cuestión, es importante resaltar que de no darse esos requisitos otros Estados no podrán participar de este nuevo bloque comercial que pretende construir un área de integración profunda –art.1–.

## **6. Aplicación práctica de los instrumentos**

Como ya adelantáramos antes, el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR una vez celebrado, no fue necesario aplicarlo, ya que las razones que motivaron al mismo habían sido sofocadas. Sin embargo, la mecha encendida sobre la materia llevó a que se trabajara en la redacción del segundo Protocolo –Protocolo de Ushuaia II–, el cual aún no se encuentra vigente debido a la falta de ratificación por parte del Parlamento Paraguayo. Paradójicamente, esta situación fue una de las causas que pusieron en jaque al gobierno del Presidente Lugo<sup>17</sup>. Si bien su destitución por medio de

<sup>17</sup> Entre las causas que se le imputan para haber llevado al presidente electo y en ejercicio del Paraguay se destacan las siguientes: 1) el mitin político en cuartel militar; 2) el conflicto que involucra a los «sin tierras»; 3) La ola de inseguridad; 4) el apoyo del presidente Lugo al Protocolo

juicio político realizado a través de los procedimientos constitucionales, dio lugar a una serie de debates en torno a si existió o no una interrupción del orden democrático en este país, lo cierto es que pese a que ningún organismo internacional reconoció los hechos como una interrupción al orden democrático, así lo consideraron sus pares del MERCOSUR. Dada esta situación, se aplicó el Protocolo de Ushuaia, por parte de los demás Estados miembros del proceso de integración.

De esta manera, el día 29 de agosto de 2012 se reunieron los Presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela en Mendoza donde los tres primeros, decidieron suspender a Paraguay de participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, de conformidad con el Art. 5 de Protocolo de Ushuaia. De este modo, el gobierno de Paraguay no participaría en las decisiones que se tomaran hasta tanto no se celebren elecciones en este país y se levantara la suspensión. Cabe aclarar, que una vez suspendido por decisión de la máxima autoridad del MERCOSUR, el CMC, se aceptó la incorporación de Venezuela como miembro pleno del proceso de integración, pese a la negativa del Paraguay de la incorporación de este país al bloque de integración.

Sobre el particular se plantea una cuestión jurídica. Si los Estados son soberanos y el propio Tratado de Asunción prevé que para la adhesión de nuevos socios al proceso de integración se requiere la decisión unánime de los Estados Partes –Art. 20–, cabe cuestionarlo siguiente: ¿Si Paraguay fue suspendido de participar de los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, se suspendió también su calidad de Estado Parte del Proceso de integración? La respuesta debería ser afirmativa de haberse adoptado una decisión que requiere la unanimidad de los miembros. Esto encuentra también su correlato en el principio de la buena fe antes mencionado.

Esta cuestión no muy discutida da lugar a otros interrogantes: ¿qué sucede con las disposiciones adoptadas mientras Paraguay estaba suspendido? Al respecto, se señala: si Paraguay rechazó en todo momento la incorporación de Venezuela así como la suspensión, la cual se fundó en una interpretación de los hechos por parte de sus socios comerciales, la posible admisión de Venezuela por parte de Paraguay, ¿no iría en contra de la doctrina de los propios actos? Sin embargo, para analizar la cuestión que se plantea debe recor-

---

Ushuaia II del Mercosur, sin consentimiento del Congreso; y 5) La Matanza de Curuguaty (*El Universo*, 2012).

darse en primer lugar que Paraguay es uno de los miembros del MERCOSUR que se presenta como asimétrico en relación a los demás. Su suspensión pareciera no impactar demasiado en el normal desarrollo del bloque quien avanzó tomando decisiones importantes, tal como la incorporación de un nuevo miembro. Frente a esta situación, y levantada la suspensión, este continúa rechazando la incorporación de Venezuela, más aun cuando el primero de enero del año entrante este país tendrá la Presidencia Pro-Tempore del Bloque.

## **7. Perspectivas a futuro sobre la cuestión**

El tema que se aborda en el presente trabajo, se presenta un tanto complejo en atención a la gran cantidad de variables a considerar, razón por la cual la cuestión aún no se encuentra zanjada; sino que, por el contrario no se ha arribado a una solución que contente a todas las partes. Bajo estas premisas podrán darse dos escenarios posibles: por un lado que Paraguay ratifique el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y de este modo lograr que se dé el supuesto de la unanimidad requerida por el Tratado de Asunción; o que sea conteste con sus actos y continúe rechazando al país caribeño. Dada esta segunda hipótesis se presentan una serie de dudas sobre la situación de Venezuela quien ya ha depositado el instrumento de ratificación en el MERCOSUR.

Lo anterior denota palpablemente que el MERCOSUR se encuentra debilitado, no sólo por los vaivenes políticos que lo impulsan sino además por las reglas de juegos cambiantes entre sus miembros. Pareciera ser que prevaleció más la solicitud de ingreso de Venezuela que la situación de un país miembro del bloque que atravesó un momento de crisis. Llama aún más la atención que Paraguay haya sido el único que mantuvo esta postura en torno a la interrupción del sistema democrático, ya que no fue acompañado por otros foros e incluso la ALADI no se manifestó al respecto.

Lo anterior, denota que las asimetrías en el bloque pueden ser vistas como diferencias en materia de desarrollo de los Estados que forman parte de un bloque de integración; pero también parecieran poder aprovecharse de esta situación los Estados asociados para dejar de lado las decisiones que adopta Paraguay en torno al avance del MERCOSUR.

Sobre el particular y si bien ya se ha sostenido que: *“la relación que existe entre el derecho y los procesos de desarrollo es altamente*

*problemático y ha sido sujeto de controversias en varias décadas; el debate ha renacido debido a la expansión de las políticas vinculadas a la consolidación del estado de derecho en las economías de transición y en la mayoría de los países en desarrollo” (Sarkar, 2009: 33); lo cierto es que las políticas en el marco de los procesos de integración en pos del desarrollo no dejan de presentar ciertos inconvenientes debido a la ausencia de principios y reglas que deben ser creados, modificados, reemplazados o eliminados a fin de poder dar respuesta a todas las demandas de los actores del desarrollo; sin embargo esto muchas veces deja de lado principios éticos que deberían ser reencauzado en este tipo de decisiones.*

Claramente, no existe una respuesta única. Los métodos para tomar decisiones éticas cambian según las circunstancias, tiempo, la sofisticación de la sociedad y las partes involucradas; y la naturaleza democrática de aquellos que toman las decisiones en estos procesos. Algunas decisiones podrán ser populares, pero malas, otras en cambio serán antipopulares pero positivas. Por estas razones, es importante recordar que los procesos de desarrollo envuelven cuestiones éticas y morales, desde que se encuentran vinculados a paradigmas legales, culturales y sociales (Sarkar, 2009: 38).

Desafortunadamente, el instrumento que tenía por finalidad la protección de los sistemas democráticos ante una eventual ruptura, dio la posibilidad de su aplicación y las circunstancias de su invocación permitieron el ingreso de un nuevo socio al grupo sin respetarse lo dispuesto en el Tratado Constitutivo del MERCOSUR, el cual si bien lleva más de veinte años vigente, lo cierto es que los pesos y frenos que se le presentan impiden su consolidación, y más aún cuando entre sus propios miembros las relaciones se encuentran cada vez más lejanas y fragmentadas. En este sentido ya se ha sostenido en otra oportunidad que, el conflicto entre los actores del MERCOSUR pone en cuestión la misma matriz que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico. Comprobándose la incapacidad de las reglas y procedimientos para la resolución de los problemas propios que nacen de la interacción –acción colectiva– de los actores razón de una débil o inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos (Miranda-Ramírez, 2012: 320).

## **8. Reflexiones finales**

De lo hasta aquí expuesto, se extraen las siguientes conclusiones:

- No existe una clara delimitación entre las cuestiones de orden

interno y externo cuando se hace mención a situaciones vinculadas a los principios o valores democráticos, los cuales como se ha visto han pasado a formar parte de los principios del derecho internacional, dando lugar a interpretaciones que pueden afectar la soberanía nacional, con el peligro que ello conlleva. En otras palabras, a través de la aplicación de un instrumento jurídico puede menoscabarse la soberanía de un Estado, lo cual se presenta como algo peligroso para el futuro.

- La aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Paraguay en el marco del MERCOSUR, logró que este sea suspendido y se avancen con decisiones de las cuales este país ya había manifestado su disconformidad.

- La aplicación de la teoría de los propios actos, impediría que Paraguay reconozca y acepte a Venezuela como miembro pleno del bloque, lo cual redundará en dificultades para el normal desarrollo del proceso de integración; cercenándose así su gobernabilidad.

- La especial situación que enfrenta Paraguay al ser un país mediterráneo le deja poco margen de maniobra en atención a que necesita, indiscutiblemente, de sus socios comerciales para poder salir al mar y desde allí importar o exportar sus productos.

- Podría sostenerse que en aquellos países donde aún no se ha consolidado la democracia, son los que ofrecen mayores asimetrías en Sudamérica habiendo sido reconocida esta situación especial como tales por los procesos de integración de los que forman parte: Ecuador en el marco de la CAN como Paraguay en el marco del MERCOSUR; y ambos en el de la ALADI.

- Quedan diversas cuestiones por resolver vinculadas a las decisiones adoptadas por el bloque, sin la participación de Paraguay. Tal situación plantea el interrogante sobre: ¿Qué sucede si ese país no las ratifica? ¿Habrá dos MERCOSURES, uno entre los cuatro países tradicionales y otro sin Paraguay y con Venezuela? Se deberá estar atento al desarrollo de los hechos en los próximos meses, sin embargo con este trabajo se plantean una serie de enigmas que requieren de su estudio como problemáticas propias del derecho de la integración.

Por último la aplicación de los instrumentos vinculados al resguardo de la democracia –al menos en el plano del MERCOSUR– no ha logrado surtir el efecto deseado, e impactaron negativamente en el relacionamiento de sus miembros. Ello en atención a que la aplicación del Protocolo de Ushuaia, trae hoy día más inconvenientes para Paraguay que soluciones, quien se encuentra en la disyuntiva de resolver las cuestiones que se le presentan dentro del seno del

MERCOSUR. Lo anterior se presenta como una dificultad para un país reconocido como “*asimétrico*” por los demás Estados Partes, no dándosele la entidad suficiente a su parecer, lo cual colisiona con la manda *in fine* del art. 20 del Tratado de Asunción antes mencionada, menoscabándose, aún más la gobernabilidad dentro del bloque.

### **Bibliografía**

- BARBOZA Julio (1999). *Derecho Internacional Público*, Ed. Zavalía, Buenos Aires, Argentina.
- CAÑAZO TRINDADE Antonio (2003). “Presentación del Presidente de la Corte Interamericana de Derecho Humanos”, *Ceremonia conmemorativa del segundo Aniversario de la adopción de la Carta Democrática Interamericana* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de San José de Costa Rica), Septiembre, San José de Costa Rica.
- CEPAL (2001). *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico*, LC/MEX/L.507, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 27 de diciembre.
- EL UNIVERSO (2012). *Las 5 acusaciones del juicio político contra el presidente paraguayo Fernando Lugo*, edición digital en 12 de junio.
- CLACSO (2001). Desarrollo desigual e integración: las múltiples asimetrías del MERCOSUR, en: *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- ELSTER J (1995). *The Impact of Constitutions on Economic Performance*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics; Washington DC; the World Bank.
- GIACALONE Rita (2012). “El Consejo Presidencial Andino (CPA): ¿un mecanismo para la gobernabilidad democrática subregional?”, en: Noemí B. Mellado –editora–, *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.
- GRINSPUN Pablo (2009). “Democracia e integración”, en: *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, N° 2, Año II, “25 años de Democracia y Política Exterior Argentina (I)”, publicación de la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación.
- GUARNIERI Ruth (2005). “La integración sudamericana y sus

- retos a futuro”, en: *Memorias del Seminario* organizado por FLACSO Ecuador, la Corporación Andina de Fomento y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Quito, Ecuador.
- MELLADO Noemí B. (2012). “La contribución del MERCOSUR y la UNASUR a la gobernabilidad regional”, en: *Boletín Informe Integrar*, N° 73, Junio 2012, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.
- MIRANDA Juan I. y RAMÍREZ Lautaro M. (2010). “Comercio y gobernabilidad en el MERCOSUR. Atomización del régimen jurídico de las relaciones comerciales entre los miembros del MERCOSUR. ¿Simple intención o mera distracción?”, en: Noemí B. Mellado –editora–, *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.
- (2012). “El Tratamiento Especial y Diferenciado en perspectiva comparada: análisis de su aplicación en los procesos de integración americanos”, en: Manuel Cienfuegos, Wilson Nerys Fernández y Noemí Beatriz Mellado –editores y directores–, *Desafíos de la infraestructura regional para el medio ambiente, la cohesión social y la gobernabilidad del MERCOSUR*, Taller de Comunicación, Uruguay.
- MONCAYO Vinuesa y GUTIÉRREZ POSE (1987). *Derecho Internacional Público*, T.I. Buenos Aires, Argentina.
- PRZAWORSKI Adam (2010). *Que esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Ed. Siglo XXI Editores, Colección Derecho y Política, Buenos Aires.
- RAMÍREZ Lautaro M. (2011). “Principales Instrumentos Jurídicos que resguardan la democracia en las Américas”, en: *Revista Américas*, publicación oficial de la Organización de los Estados Americanos, Vol. 63, N° 4, Julio/Agosto, Washington DC, Estados Unidos de América.
- REMIRO BROTONS Antonio (2010). *Derecho Internacional Curso General*, Ed. Tirant lo Blanch, Madrid, España.
- SARKAR Rumu (2009). *International Development Law. Rule of Law, Human Rights and Global Finance*, Oxford University Press Inc., New York.
- TRAVIESO Juan Antonio (2012). *Derecho Internacional Público*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina.