

La defensa de la democracia y de los derechos humanos en el ámbito del Mercosur

POR JUAN H. GARCÍA ZEBALLOS (*) Y LAURA POZZIO (**)

Sumario: I. Advertencia Preliminar. — II. Marco Introdutorio. — III. Integración: Mercosur y Democracia. — IV. Integración: Mercosur y Derechos Humanos. — V. Conclusión. — VI. Nota de actualización. — VII. Bibliografía. — VIII. Direcciones Web consultadas.

Resumen

El objetivo del presente trabajo de investigación, es demostrar cómo determinados procesos de integración regional, han ido evolucionando a lo largo de la Historia reciente y como éstos han dejado de ser meros espacios de asociación económica, para transformarse en verdaderos ámbitos de promoción y protección de otras cuestiones jurídicas. Tal es el caso del Mercosur, en el cual inicialmente, los Estados Partes no se ocupaban más que de cuestiones de economía. Sin embargo y con el correr del tiempo, se adoptaron normas mercosureñas destinadas, por ejemplo, a la Defensa de la Democracia y a la protección de los Derechos Humanos en general. La consulta de dichas normas internacionales, como su exposición y comentario, ha sido la metodología adecuada para arribar a la conclusión de que ambos temas, (Democracia y Derechos Humanos) están íntimamente relacionados. A partir de la existencia de reglas al respecto, el Mercosur cuenta con un plexo normativo importante que pese a ciertas “debilidades”, posee un balance positivo.

Palabras clave: Democracia - Derechos Humanos - Mercosur - Normas Internacionales.

Résumé

Le but de ce travail de recherche, est de démontrer l'évolution subie par les processus d'intégration régionale, tout au long de l'Histoire récente. Ceux-ci ne sont plus de simples espaces d'association économique, mais de vrais domaines pour la promotion et la protection d'autres thèmes juridiques. Voilà le cas du Mercosur, où au début, les États membres ne s'occupaient que de thèmes relatifs à l'économie. Cependant, et après un certain temps, on y a adopté des normes considérant divers sujets, tels que la défense de la Démocratie et les Droits de l'Homme en général. Avoir consulté ces normes internationales ainsi que leur exposé et leur commentaire, a été la méthodologie employée pour arriver à la conclusion suivante: La Démocratie et les Droits de l'Homme sont en rapport de façon inséparable. Actuellement, et en ce qui concerne ces deux sujets, le Mercosur possède un cadre normatif assez important, avec quelques “faiblesses”, mais dont le bilan est positif.

Mots clés: Démocratie - Droits de l'Homme - Mercosur - Normes Internationales.

I. Advertencia Preliminar

El objetivo de este trabajo, será abordar someramente dos aspectos importantes que hacen al proceso sudamericano de integración; proceso que comenzó a mediados de la década del '80 (1). Los

(*) Docente con funciones de Profesor Adjunto Interino de Derecho Internacional Público, Cátedra III. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. UNLP.

(**) Docente de Derecho Internacional Público, Cátedra III. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. UNLP.

(1) El 30 de noviembre de 1985 se firmó entre los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín y de Brasil, José Sarney, la Declaración de Foz de Iguazú, instrumento que sería el comienzo del Mercosur.

países que dieron vida al Mercado Común del Sur (2), (en adelante Mercosur) como socios plenos, decidieron en un determinado momento, ir más allá de las tradicionales cuestiones económicas en las que se ve enmarcado todo modelo asociativo de Estados. Así entonces, teniendo seguramente en cuenta su historia pasada y trascendiendo del intercambio comercial, dotaron a la Organización Internacional de mecanismos que pudieran dar respuesta a situaciones críticas y que son consideradas como incompatibles con los fines del bloque. De este modo, la defensa de la Democracia como régimen de gobierno en cada uno de los Estados parte del Mercosur o en todo aquél que pretenda ingresar al bloque y el respeto a los Derechos Humanos (en adelante DDHH) y Libertades Fundamentales, aparecen como nuevos objetivos a ser alcanzados. Hacia su comentario y desarrollo nos encaminamos.

II. Marco Introductorio

Doctrinariamente se ha definido a la Integración, como un proceso por el cual dos o más Estados, adquieren cierto grado de interdependencia que culmina con la formación de instituciones supraestatales, en las cuales los Estados que las han creado, delegan determinadas competencias que antes les pertenecían de manera exclusiva (Dromi, Ekmekdjian y Rivera, 1995: 50). Asimismo, todo proceso de asociación integrativo, puede tener diversos grados y etapas (3) y de acuerdo a su alcance, las Partes facultan a dicho cuerpo integrado a resolver en conjunto, cuestiones que los propios Estados establecen y detallan (4). Tal fue la intención de algunos Estados de Sudamérica, en un principio Argentina y Brasil, para luego sumarse Paraguay y Uruguay, quienes aprovechando el marco de integración ya existente dado por la ALADI (5), suscribieron el 26 de marzo de 1991, el Tratado de Asunción que da nacimiento al Mercosur.

La idea de crear un mercado común en esta parte del planeta, (es decir, la libre circulación de bienes, mercancías, capitales, personas y servicios entre los Estados miembros (Halajczuk y Moya Domínguez, 199: 865), lamentablemente no fue alcanzada y aún se encuentra pendiente de realización; dicha circunstancia se debe a factores políticos y coyunturales cuyo análisis y consideración excede el presente trabajo, por ende, sólo nos limitaremos a mencionar dicho aspecto.

Ahora bien, dentro del ámbito del Mercosur, se debe expresar que el Tratado de Asunción, se complementa con toda una serie de Protocolos Adicionales, de los cuales destacamos sin describirlo el de Ouro Preto del 17 de diciembre de 1991, por ser éste el que le da una estructura orgánica definitiva al Mercosur (6) y también el Protocolo de Olivos, del 18 de febrero de 2002, mediante el cual se establece un sistema de solución de controversias.

(2) Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

(3) Entre los grados de integración podemos citar la Zona de Libre Comercio, La Unión Aduanera, el Mercado Común y la Unión Económica. Al respecto ver Halajczuk y Moya Domínguez, 1999: 865

(4) En tal sentido, ver el Protocolo de Ouro Preto del 17 de diciembre de 1994, adicional al Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, que en su artículo 34 dispone "El Mercosur tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional"

(5) ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración, organización creada el 12 de agosto de 1980, por el Tratado de Montevideo. Ver en el marco de dicha organización internacional el Acuerdo de Complementación Económica n° 18 (ACE 18) referido al Mercosur. Ver al respecto Halajczuk y Moya Domínguez, 1999: 874-875

(6) La estructura institucional del Mercosur, según el art. 1 del Protocolo de Ouro Preto es la siguiente: Consejo del Mercado Común; Grupo Mercado Común; Comisión de Comercio; Comisión Parlamentaria Conjunta; Foro Consultivo Económico y Social; Secretaría Administrativa. Los tres primeros órganos tienen capacidad decisoria, es decir las medidas adoptadas por ellos, obligan a los Estados partes, mientras que los tres últimos, no poseen dicha competencia. La Comisión Parlamentaria Conjunta, mediante el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, (suscrito en Montevideo el 9 de diciembre de 2005) ha sido sustituida por el Parlamento del Mercosur, (Parlasur). Dicho órgano, tiene como uno de sus Propósitos: Asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz. (artículo 2 inciso 2) y como uno de sus Principios: "El respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones" (art. 3 inc. 4) También está dotado de competencias para abordar ambas temáticas (ver art. 4)

Ahora bien, en lo referente al tema central de este trabajo, se debe decir que cobran fundamental importancia el *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile*, del 24 de julio de 1998 y el *Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur, (Ushuaia II)* del 20 de diciembre de 2011, que aún no ha entrado en vigor, pero que oportunamente reemplazará al primero, por tratar ambos la cuestión de la defensa de la Democracia y el *Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur* del 19 de junio de 2005. Sin embargo, antes de abordar en concreto el análisis de estos instrumentos del Derecho Internacional, se hace necesario, al hablar de defensa de la Democracia, definir con precisión el concepto de consolidación, como una herramienta fundamental a los efectos de garantizar el sistema democrático. Para ello, tomaremos las enseñanzas del profesor italiano Leonardo Morlino (7) quien se refiere a ésta, definiéndola como un proceso; proceso que puede llevar cierto tiempo o ser más corto, según el caso, pero que nunca es inmediato y que no debe ser confundido con otras dos situaciones fácticas, como son la transición y la instauración. La primera, (transición) es un movimiento fluido y confuso en el cual están por surgir todas las nuevas estructuras democráticas; la segunda, (instauración) está caracterizada por el diseño de nuevas instituciones y procedimientos. Asimismo, hay que distinguir igualmente la consolidación, de tres conceptos próximos a ella.

En primer término, la estructuración, que está ligada estrechamente a la instauración; en segundo lugar el encapsulamiento, por el cual la Democracia abre una puerta a la resolución de conflictos por una vía distinta a la de un gobierno autoritario, es decir, los conflictos continúan, persisten, pero están encapsulados y deben ser resueltos democráticamente; y por último, encontramos la institucionalización, referida a crear las estructuras de las nuevas instituciones.

Dicho esto, siguiendo siempre el pensamiento del profesor Morlino, pasaremos a explicar el concepto de Consolidación Democrática, entidad que ya fuera definida como un proceso de tiempo variable y en el cual se aceptan normas que se reputan válidas por la sociedad. En ella aparecen reglas, comportamientos, se legitiman conductas y puede revestir distintas connotaciones o modalidades, por ejemplo relaciones entre partidos, entre poderes públicos o estructuras de intereses. Se busca que las nuevas normas sean cumplidas y que exista una estructura administrativa eficiente y autónoma, con respecto al anterior régimen.

Se constata siempre dentro del mismo proceso, una sustitución del poder militar por el poder civil y se ve aparecer a los partidos políticos con un rol importante, al igual que otros actores de la sociedad civil a quienes hay que integrar.

El profesor Morlino propone comprobar estos tópicos de manera empírica, donde se observan entonces distintos parámetros, ellos son: la existencia de leyes, la recaudación tributaria, la obediencia de la sociedad civil y la subordinación del poder militar a las nuevas instituciones democráticas. En el mismo orden de ideas, nos encontramos con que hay organizaciones políticas con un grado de organización mayor que tiempo atrás y que todo el proceso a su vez, está sometido a la idea de elecciones críticas; en otras palabras, sometido a un cambio de voluntad del electorado, por eso mismo muchas veces y como un fenómeno más, podemos ver también que los partidos se unen o realizan coaliciones entre sí, justamente con el objetivo de lograr la consolidación de la Democracia. Si no hay consolidación, puede llegar a haber un fracaso de la Democracia. En sentido contrario, la sanción de una Constitución Nacional o una nueva ley electoral más participativa, tenderían al éxito de la consolidación democrática (8).

Así pues, la pertenencia del Estado a un bloque de integración, hace que aquél voluntaria y soberanamente, se vea sometido a un régimen jurídico en materia de defensa de la Democracia y los Dere-

(7) MORLINO, Leonardo "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis". EN: Reis Revista española de investigaciones sociológicas, Madrid, 1986 35, 7-62 Información disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249102> (Consulta 21 de marzo de 2012).

(8) Ídem.

chos Humanos, régimen que le impone ciertas conductas, obligaciones y controles internacionales. A su estudio en particular nos avocamos a continuación.

III. Integración: Mercosur y Democracia

En primer término, resulta pertinente abrir un paréntesis en la exposición, a los efectos de definir el concepto de Democracia representativa, al que se hace referencia en los instrumentos que oportunamente hemos de explicar.

Un régimen democrático, ofrece una amplia participación ciudadana en el gobierno de la cosa pública en condiciones de igualdad jurídica, mediante el sufragio universal periódico ejercido por las personas en edad de votar, quienes tienen el derecho de elegir y ser elegidas. Asimismo existe libre competencia de los candidatos electorales, los que recibirán la representación popular al ser electos conforme a la regla de la mayoría, en el sentido relativo de ésta. (9)

A modo de ejemplo y retomando la idea comentada inicialmente, se debe recordar que en sus comienzos, el proceso mercosureño no se ocupaba de temas como la Democracia o los DDHH, pero que a poco de constituirse, tomó estas dos asignaturas, (más tempranamente la primera, luego la segunda) como elementos de su agenda política.

En lo referido a la Democracia, encontramos diversas Declaraciones Presidenciales que versan sobre este punto, la primera de ellas es la Declaración Presidencial de las Leñas del 27 de junio de 1992 (10), donde se sienta el criterio de que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR; la segunda, se dará cuatro años más tarde, el 25 de junio 1996 y será la Declaración Presidencial de Potrero de los Funes, sobre Compromiso Democrático en el Mercosur (11). En dicho instrumento, además de reiterar lo expresado al respecto en la Declaración Presidencial de Las Leñas y de recordar la importancia de la Democracia representativa, como forma de lograr la solidaridad de los Estados americanos y sus fines, se establece la necesidad de que en éstos, se mantenga la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición para la cooperación en el marco del Tratado de Asunción y por ende, todo quiebre de este proceso democrático constituye un obstáculo para el proceso de integración con respecto al Estado involucrado.

Como garantía de este principio, se establece por dicha Declaración, que en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, los demás miembros del bloque adquieren la obligación de efectuar rondas de consulta entre sí y con el Estado afectado, y para el supuesto de que estas consultas resultaren infructuosas, se deja librado a las partes, la posibilidad de tomar medidas de tipo sancionatorio con el Estado que ha sufrido una alteración en sus instituciones democráticas, tales como impedirle participar de los foros del Mercosur, hasta el hecho de suspenderlo en los derechos y obligaciones que emerjan de las normas del bloque entre ese Estado y los demás, lo que brinda un esquema de presión política sobre el Estado que ha visto quebrantado o al menos peligrar, su orden democrático interno; todo ello en pos de que éste sea reestablecido lo antes posible. Se decide también, que en todos los acuerdos celebrados por el bloque con otro Estado o grupo de Estados, los mismos deben contener una cláusula de afirmación del compromiso con estos principios democráticos.

En el mismo orden de ideas y refiriéndonos al modo de introducción a la problemática de los DDHH, encontramos normas pertinentes al respecto en 1998, referidas puntualmente a los Derechos Económicos Sociales y Culturales, (en adelante DESC).

(9) Ver al respecto López Celendino, 2012 y Natale, 1979:27-32.

(10) Información disponible en: http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Declaraciones%20Conjuntas/003670856_CMC_25-06-1996_DECL-DPR_S-N_ES_CompromDemo.pdf (Consulta 21 de marzo de 2012).

(11) http://www.portalbioceanico.com/re_integraciónsupraregional_declaaciones_docd01.htm (Consulta 21 de marzo de 2012).

Así pues, encontramos la Declaración Socio-Laboral que, además de reconocer derechos, crea un órgano para su defensa: la Comisión Socio-Laboral. Asimismo, la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social (2000) en el Mercosur, Bolivia y Chile, continúa el camino para el reconocimiento de los DESC. La labor del Foro Consultivo Económico Social, como órgano principal del Mercosur, es sumamente importante, pues allí están representados los factores productivos: sindicatos, empresarios y consumidores. Otro órgano, (pero subsidiario) del bloque en materia social, es la Comisión de Coordinación de Políticas Sociales del Mercosur, cuyo fin es establecer los objetivos estratégicos de política social regional y reforzar las políticas nacionales a título complementario.

Pero lo más destacable de la promoción y protección de los DESC en el Mercosur, es la creación del Mercosur Social, instituido por la resolución 61/00 del Consejo del Mercado Común y en vigor desde 2001 (12). El Mercosur Social, consolidó su trabajo en 2005 con la creación de una Secretaría Permanente del Mercosur Social bajo cuya responsabilidad está la de generar insumos para el debate y elaborar una Agenda Social, además de la ejecución de un Plan Bienal (13).

En 2007 se crea un Instituto Social del Mercosur, que funciona como asistente en materia de diseño de políticas sociales y busca superar las asimetrías a través de la cooperación horizontal. Asimismo, se efectúa la declaración de Principios del Mercosur, (Carta de Montevideo) los que están derivados de un instrumento anterior, la Declaración de lucha contra la pobreza de 2005 (14).

La idea de la consolidación de la Democracia entonces, se basa en una sociedad más justa y equitativa y que el crecimiento económico, no es un fin en sí mismo, sino una herramienta al servicio de la igualdad de oportunidades y la justicia social. Se pone énfasis también en el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional, entendiendo a ésta, como el derecho a acceder a una cantidad suficiente de alimentos que sean de calidad (15).

Pero volviendo a la defensa de la Democracia, es necesario destacar que las Declaraciones Presidenciales, si bien son normas válidas por cuanto indican la posición de los Estados expresada por sus primeros mandatarios frente a una determinada problemática, se las ubica dentro del campo del *soft law*, es decir son disposiciones generales o principios que carecen de fuerza vinculante (16).

La Defensa de la Democracia en el Mercosur mediante un instrumento que sí sea obligatorio para los Estados, se produce el 24 de julio de 1998, cuando se suscribe el Protocolo de Ushuaia que a su vez tendrá también como partes a Chile y a Bolivia. Ambos Estados, habían adherido previamente a la Declaración de Potrero de los Funes sobre Compromiso Democrático en el Mercosur.

Por dicho Protocolo (17), cuya ratificación es indispensable para poder ingresar al Mercosur, se reafirman los principios ya esbozados en Declaraciones anteriores y se mantienen los mecanismos de sanción para el caso de ruptura del orden democrático, (consultas y suspensiones) pero se agregan una serie de requisitos procedimentales para dotarlos de validez. De esta forma, la decisión de suspender a un miembro deberá ser adoptada, siguiendo la fórmula que impera en el Mercosur, esto es el consenso (18), pero con exclusión claro está, del Estado que pudiere ser objeto de potenciales

(12) Ver Manero y Díaz Barrado, 2010: 322-323.

(13) Ídem: 323.

(14) Ídem: 323.

(15) Ídem: 323-324.

(16) Ver al respecto Colin Villavicencio, Luis G. El *soft law*, ¿una fuente formal más del Derecho Internacional? Información disponible en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030330120008.html>. (Consulta 21 de marzo de 2012).

(17) Información disponible en http://mai.org.ar/sitio_nuevo/archivos_biblioteca/24-7-1998%20Protocolo%20de%20Ushuaia.pdf (Consulta 21 de marzo de 2012).

(18) El sistema de toma de decisiones en el Mercosur, quedó definitivamente establecido en el Protocolo de Ouro Preto, cuyo artículo 37 dispone: "Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes."

medidas de punición. Éstas últimas, cesarán cuando la situación que las hubiere motivado ya no existiere a juicio de las demás partes.

Recientemente, el 20 de diciembre de 2011, los Estados mercosureños en conjunto con Estados Asociados al Mercosur: 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, (en adelante las Partes) han adoptado un nuevo instrumento de defensa de la Democracia, el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur, (Ushuaia II) (19) que todavía no se encuentra en vigor, por no haber sido ratificado por la totalidad de los Estados Partes del Mercosur, condición indispensable para la vigencia del mismo. Dicho Protocolo, dispone que una vez que todos los signatarios y adherentes del Protocolo de Ushuaia de 1998 hayan ratificado también el Protocolo de Montevideo, (Ushuaia II) de 2011, el primero quedará sin efecto, pero hasta tanto esto no suceda, las relaciones entre los Estados que lo hayan ratificado y aquéllos que no y entre éstos entre sí, seguirán reguladas por el Protocolo de Ushuaia de 1998 (20).

Por este nuevo Protocolo, no sólo se reiteran las disposiciones acordadas en 1998 en materia de compromiso y defensa del sistema democrático y de sanciones en caso de ruptura del mismo, sino que se agregan otras medidas punitivas muy importantes para el supuesto de quebrantamientos del orden democrático, como lo son el cierre total o parcial de las fronteras terrestres, la suspensión o limitación del comercio, del tráfico aéreo o marítimo, de las comunicaciones, de la provisión de energía, servicios y suministros. De igual modo, se podrá promover también la suspensión del Estado que ha sufrido el quiebre institucional, en otras organizaciones regionales o internacionales y bregar para que los beneficios de la cooperación internacional le sean suspendidos.

En todo momento, se deberán respaldar los esfuerzos, en particular en el marco de las Naciones Unidas, para lograr una solución pacífica a la alteración política ocurrida en dicho Estado, quedando al libre arbitrio de las otras Partes tomar sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Cualquier decisión que se resuelva, deberá ser proporcional a la gravedad de la situación, no se podrá poner en riesgo el bienestar de la población ni el goce de los Derechos Humanos y libertades fundamentales en el Estado afectado y siempre tendrá que realizarse respetando la soberanía e integridad territorial del mismo (21).

Todas estas medidas deben aprobarse por acuerdo de las demás Partes, quienes al mismo tiempo, a través de sus Presidentes o de sus Ministros de Relaciones Exteriores en sesión ampliada del Consejo del Mercado Común, ofrecerán sus buenos oficios y apelarán a mecanismos diplomáticos para el restablecimiento del orden democrático y constitucional, en coordinación con la aplicación de otros instrumentos internacionales para la defensa de la Democracia y de los Derechos Humanos (22).

El nuevo instrumento, permite que en aquellos casos en que se perciba la eventualidad de una ruptura de la legalidad democrática y constitucional en un determinado Estado, el resto de las Partes, a través de sus Presidentes o de sus Ministros de Relaciones Exteriores en sesión ampliada del Consejo del Mercado Común, a requerimiento y con el consentimiento del Gobierno Constitucional involucrado, podrá colaborar para superar dicha situación mediante la creación de Comisiones de apoyo, cooperación y asistencia técnica y especializada o Comisiones abiertas para acompañar las mesas de diálogo entre los distintos actores del Estado que sufre esta vicisitud; todo ello, se reitera, con el fin de que la alteración del orden democrático no se produzca (23).

(19) Texto íntegro del instrumento disponible en: http://www.mmrree.gob.ec/2011/protocolo_mercosur_1211.pdf (Consulta 21 de marzo de 2012).

(20) Artículo 11.

(21) Artículo 6.

(22) Artículo 8.

(23) Artículos 4 y 5.

En síntesis, el Protocolo de Montevideo, (Ushuaia II) de 2011, no sólo amplía el marco de sanciones ya establecidas por su antecesor de fines de la década del '90 para casos consolidados de interrupción institucional, sino que a la vez, plantea hipótesis de peligro para la Democracia y prevé mecanismos que intentan conjurarlas, adaptando también las formas de consolidación democrática a las establecidas en otros instrumentos internacionales regionales (24). Como consecuencia de esta postura, el compromiso democrático asumido por los Estados del Mercosur y sus Asociados, aumenta considerablemente.

Por último, se puede sostener que el Mercosur como bloque de integración regional, tiene previsto un sistema de defensa de la Democracia que antecedió a su par adoptado en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, (OEA) como es la Carta Democrática Interamericana, aprobada en Lima el 11 de setiembre de 2001, con lo cual se marca un rumbo definido y orientado en la consolidación, preservación y defensa de la Democracia representativa en todo el espacio geográfico del Mercosur.

IV. Integración: Mercosur y Derechos Humanos

Como ya hemos sostenido anteriormente, si bien la promoción y protección de los DDHH no era un objetivo del Mercosur en sus comienzos, con el transcurso del tiempo la organización se encontró con la necesidad de resguardar en los países miembros tanto el sistema político, la Democracia, como el respeto a los DDHH y libertades fundamentales, a los fines de lograr cumplir con los propósitos para los cuales fuera creada.

El instrumento por excelencia dentro del Mercosur que busca la promoción y protección de los DDHH es el Protocolo de Asunción del año 2005 (antes mencionado) (25). Podemos encontrar su origen en la decisión n° 26/03 del Consejo Mercado Común del año 2003 (26), mediante la cual se establece el Programa de Trabajo del Mercosur para los años 2004-2006, donde en el Anexo 2 destinado al Mercosur Social, en su punto 7 titulado Derechos Humanos, se prevé la necesidad de profundizar el intercambio de información y la promoción y respeto de los DDHH en la región; y finalmente, se busca la evaluación y discusión sobre la conveniencia de adoptar una Carta de Derechos Humanos del Mercosur. En tal sentido, durante la Cumbre Presidencial de Ouro Preto, el mismo órgano antes mencionado (Consejo del Mercado Común) dictó la decisión n° 40/04 (27), mediante la cual creó la *Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos* (RAADDHH), conformada por los organismos gubernamentales competentes en la materia y las respectivas Cancillerías (28). Este órgano, subsidiario del Consejo Mercado Común, en su primera reunión elaboró el proyecto del Protocolo sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Mercosur, que fuera aprobado mediante decisión n° 17/05 del Consejo Mercado Común en la ciudad de Asunción el 19 de junio de 2005.

Si bien dicho Protocolo no resultó ser una Carta de Derechos Humanos, como lo había previsto la decisión 26/03 CMC, debe destacarse que el mismo establece un mecanismo por el cual un Estado parte del Mercosur puede ser pasible de sanción frente a las violaciones graves y sistemáticas a los DDHH. Dicho mecanismo, previsto en los artículos 3 y 4 del Protocolo, requiere que se registren violaciones graves y sistemáticas a los DDHH, ya sea en *situaciones de crisis institucional o durante*

(24) Ver al respecto, por ejemplo, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. Protocolo de Georgetown, adicional al Tratado de Brasilia. Información disponible en: http://www.unasurg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=292&Itemid=340 C (Consulta 21 de marzo de 2012).

(25) Información disponible en http://es.wikisource.org/wiki/Mercosur_Protocolo_de_Asunci%C3%B3n_para_Derechos_Humanos_%282005%25%29 (Consulta 21 de marzo de 2012).

(26) http://www.mercosur.int/innovaportal/v/579/1/secretaria/decisiones_2003 (Consulta 21 de marzo de 2012).

(27) http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004 (Consulta 21 de marzo de 2012).

(28) Ver art. 1 del CMC N° 40/04.

la vigencia de estados de excepción, limitando el contexto en que se deben producir los abusos a los DDHH. El Protocolo de Asunción establece que un Estado Parte del Mercosur puede ser sancionado mediante la suspensión del mismo, ya sea en la participación dentro de la Organización, como en los derechos y obligaciones emergentes de los instrumentos del sistema (art. 4 in fine). La adopción de dichas medidas sancionatorias, debe ser por consenso de las Partes, sin la participación del Estado afectado; nuevamente se observa el carácter democrático que pondera en la Organización. Asimismo, el Protocolo requiere que previo a dictarse una sanción, se active un mecanismo de consultas entre los Estados Partes de la Organización. Podemos observar que la manera prevista para proteger los DDHH es similar, o podríamos decir igual, a la establecida en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, antes analizado.

Cabe aclarar que como hemos señalado, la promoción y protección de los DDHH en el Mercosur se encuentra íntimamente ligada con la protección de la Democracia como forma política de gobierno dentro de los países miembros de la Organización, ya que el mecanismo por el cual un Estado parte puede ser pasible de sanción se encuentra restringido a aquéllos casos en los que la Democracia o sus instituciones se encuentren en crisis o peligro.

Del mismo modo, puede observarse dicha vinculación entre la protección de los DDHH y la Democracia en el preámbulo del Protocolo de Asunción, al señalar la interdependencia entre ambos (párrafo 7º) y al subrayar que el respeto a los DDHH y libertades fundamentales "*son elementos esenciales de la democracia*" (párrafo 8º).

El fundamento de ello puede encontrarse en la historia reciente de los países miembros del Mercosur, como de todo el continente latinoamericano: las dictaduras y el terrorismo de Estado que trajeron aparejadas las violaciones masivas y sistemáticas a los DDHH y libertades fundamentales. Es por ello, que en el marco de esta Organización Internacional, los países miembros decidieron ir más allá de las cuestiones puramente económicas, buscando proteger mediante los Protocolos analizados la organización democrática y los DDHH, considerados ambos indispensables para la consolidación del proceso de integración.

El mecanismo de protección que establece el Protocolo, puede ser asimilable al mecanismo no convencional de protección de DDHH consagrado en la Resolución 1235 (29) del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, ya que ambos exigen que se trate de violaciones masivas y sistemáticas a los DDHH. Lo que los diferencia, es el procedimiento que debe llevarse a cabo (30) y su resultado. La Resolución 1235 establece una investigación y seguimiento sobre las violaciones a los DDHH denunciados mediante la creación de relatorías o grupos de trabajo; mientras que el Protocolo sólo instaura las consultas entre los Estados Parte del Mercosur. Finalmente, la Resolución 1235 sólo faculta a dictar Recomendaciones (31) al Estado para subsanar la situación, en cambio el Protocolo prevé la posibilidad de sancionar al Estado, como ya lo hemos mencionado.

Si bien el Protocolo de Asunción establece un mecanismo de protección, el cual debemos señalar que es débil, porque sólo contempla las violaciones sistemáticas y graves en estados de excepción; el mismo no hace referencia a los DDHH y libertades fundamentales que busca proteger. En su preám-

(29) Resolución aprobada el 6 de junio de 1967. Texto disponible en <http://dipublico.com.ar/?p=3564> Consulta (21 de marzo de 2012).

(30) Someramente mencionaremos que la resolución 1235 establece la creación de relatorías o grupos de trabajo; las cuales pueden ser geográficas o temáticas, que investigarán las violaciones a los derechos humanos denunciadas, pudiendo realizar visitas in loco al territorio del estado.

(31) El incumplimiento de las Recomendaciones efectuadas por las relatorías o grupos de trabajo puede derivar en alguna sanción al Estado dictada por otros órganos de la Organización como el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, tema que excede a este trabajo. La posibilidad de ser sancionado el Estado es más remota y no está contemplada en la Resolución 1235 específicamente, surge de las facultades de otros órganos de N.U., la colaboración y trabajo conjunto de los mismos y del principio de respeto a los derechos humanos esenciales que rige la Organización.

bulo reafirma los principios y normas contenidas en otros instrumentos de protección de los DDHH de los que son parte los Estados miembros del Mercosur, como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (y la Mujer) y la Convención Americana de Derechos Humanos (32); dicha remisión podría (o debería) interpretarse en el sentido que los DDHH y libertades fundamentales a los que el Protocolo desea darles protección, son los consagrados en los mencionados instrumentos.

Tanto la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (y la Mujer) como la Convención Americana de Derechos Humanos, se encuentran dentro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, el cual contiene sus propios instrumentos y órganos de protección y promoción de DDHH.

Haremos un paréntesis en el desarrollo a los fines de referirnos someramente a este Sistema de Protección y la vinculación con el mismo de los Estados Partes del Mercosur. Dentro de este sistema encontramos instrumentos genéricos y específicos de protección de DDHH, como así también órganos encargados de monitorear el cumplimiento de los mismos, de promover y exigir el respeto por los DDHH. El instrumento de promoción y protección de DDHH en el Sistema Interamericano por excelencia es la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (en adelante C.A.D.H.), el cual ha sido ratificado por los cuatro Estados Miembros del Mercosur (33); el mismo contiene una amplia carta de DDHH, aunque debemos destacar que en su mayoría son derechos civiles y políticos, y contiene mecanismos de protección de los mismos, a los que haremos referencia más adelante. También se encuentran en el sistema instrumentos específicos de protección, de los cuales los Estados Miembros del Mercosur son parte, como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (34), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; así como también los dos Protocolos Adicionales a la C.A.D.H., en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y el Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte. Como podemos observar, si bien no se ha cumplido con el objetivo establecido en la decisión n° 26/03 CMC de dictar una Carta de DDHH del Mercosur, la remisión efectuada en el párrafo séptimo del preámbulo del Protocolo de Asunción a los instrumentos regionales, nos permite considerar un amplio corpus juris de protección de los DDHH. Pese a que como ya señaláramos, el mecanismo de protección contemplado en el Protocolo de Asunción se activa frente a violaciones graves y sistemáticas en situaciones de crisis institucional o estado de excepción, la amplia carta de DDHH de la que son parte Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, permite a los órganos del Mercosur, ya sean principales, como el Consejo Mercado Común, el Parlasur, y el Foro Consultivo Económico y Social; o a los órganos subsidiarios, como la Reunión de Altas Autoridades en el Área de Derechos Humanos, o el Grupo Ad Hoc de Derechos Humanos, entre otros; trabajar en la promoción, garantía y respeto de los DDHH contemplados conforme a los estándares establecidos en los mencionados instrumentos del Sistema Interamericano, exigibles a los Estados Partes dentro del marco del Mercosur.

Ahora bien, dentro del Sistema Interamericano encontramos esencialmente dos órganos de protección la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), los cuales aplican distintos mecanismos de protección conforme lo establecido en las normas del sistema. Por encontrarse dentro de la OEA, los Estados Miembros del Mercosur deben sujetarse a la competencia de la CIDH, además, los cuatro

(32) http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp (Consulta 21 de marzo de 2012).

(33) Argentina ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos el 5 de septiembre de 1984; Brasil adhirió a la misma el 25 de septiembre de 1992; Paraguay ratificó el 24 de agosto de 1989; y Uruguay ratificó el 19 de abril de 1984. Ver <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/todasRat.pdf> (Consulta 21 de marzo de 2012).

(34) Hay que destacar en este punto que dicha Convención fue firmada por Brasil, pero aún no se ha registrado el instrumento de ratificación de la misma.

Estados han aceptado la competencia de la CorteIDH (35). El mecanismo más destacado de protección, es el de las denuncias individuales contempladas en la Convención Americana de Derechos Humanos (y en el Estatuto de la CIDH), por medio de las cuales una persona o grupo de personas u ONG reconocida en los Estados Parte de la OEA puede denunciar la violación a alguno de los DDHH consagrados en el Pacto de San José de Costa Rica. Sin querer ahondar más en este sistema, sólo diremos que en el caso de las denuncias individuales, no se requiere un marco de violaciones masivas y sistemáticas a los DDHH, pudiendo denunciarse una transgresión específica durante un gobierno democrático, por ejemplo a la libertad de expresión. Asimismo, dado el marco de compromiso de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, las denuncias individuales que se efectúen en la CIDH, luego de ser tramitadas por ésta, no habiéndose reparado la violación o no habiendo sido cumplidas las Recomendaciones realizadas por la CIDH por parte del Estado denunciado, pueden ser llevadas ante la CorteIDH, llegándose (luego del proceso previsto por la C.A.D.H.) a una sentencia de cumplimiento obligatorio para los Estados. Lo que hemos querido destacar, en esta brevísima y somera mención del Sistema Interamericano, son los grados de compromiso y obligatoriedad dentro del sistema del cual son parte los cuatro Estados del Mercosur. Pudiéndose observar que el Sistema Interamericano es más específico y profundo, con un mayor desarrollo, a diferencia del Mercosur, ello se debe a que el objeto específico de dicho sistema es la protección de los DDHH dentro del marco de la Organización de Estados Americanos, no siendo el mismo caso el del Mercosur. Como ya resaltamos, los Estado referidos se encuentran dentro de ambos sistemas, con un alto grado de ratificación y compromiso a nivel normativo, por ello es necesario que ambos sistemas se complementen y nutran recíprocamente, a los fines de lograr un mayor respeto y garantía de los DDHH que se busca proteger, tratando que la superposición de sistemas no los afecte o perjudique. Sí podemos señalar que el Protocolo de Asunción puede ser el primer paso hacia un mecanismo de protección de los DDHH más localizado, y que, asimismo, su importancia radica en la consagración dentro de una organización de integración regional, de la necesidad de respetar los DDHH esenciales y las libertades fundamentales.

Debemos señalar a los efectos interpretativos, la importancia del reconocimiento de la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia e interrelación de los DDHH, caracteres esenciales de éstos, sean civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, efectuado en el preámbulo del Protocolo, ya que como sostuvimos anteriormente, el reconocimiento realizado en el preámbulo, permite una interpretación amplia de los DDHH que se busca proteger, destacando la importancia de proteger los derechos económicos, sociales y culturales dentro del marco democrático. Resulta evidente que el Mercosur por medio de los distintos órganos que lo componen, mediante políticas públicas, sociales y económicas, busca consagrar en la región y para todos los individuos que allí habiten el respeto a los DDHH esenciales.

V. Conclusión

Habiendo analizado los instrumentos de defensa de la Democracia y de los DDHH y libertades fundamentales en el espacio jurisdiccional del Mercosur, podemos encontrar varias similitudes entre ambos, dado que tanto el Protocolo de Ushuaia como el de Asunción, condenan a la falta de Democracia así como a toda violación masiva de los DDHH y establecen como respuesta a cualquiera de dichas situaciones, el establecimiento de un mecanismo idéntico, basado en el diálogo y el consenso, pero que también incluye facultades graduales de sanción. El mismo se produce entre los Estados miembros, con exclusión del Estado objeto de la medida, con el fin de lograr que dicho Estado retorne a la legalidad en sus instituciones y/o al respeto de los DDHH en el plazo más breve posible. Es decir se toma a la Democracia y a los DDHH, como una realidad indivisible y necesaria en conjunto, para el pleno desarrollo del ser humano.

Queda claro entonces, que el proceso de integración en el Mercosur, trasciende lo meramente económico y se ocupa también del fortalecimiento político, tanto administrativo como humano, ya que

(35) Argentina acepto la competencia de la CorteIDH el 5 de septiembre de 1984, Brasil el 10 de diciembre de 1998, Paraguay el 11 de marzo de 1993, y Uruguay el 19 de abril de 1985. Ver <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/todasRat.pdf> (Consulta 21 de marzo de 2012).

como sostuviéramos al principio de este trabajo, no es concebible un proceso asociativo de integración, sin que ello se vea traducido en una mejora cualitativa del sostenimiento de la Democracia como forma de gobierno y del respeto a los DDHH y libertades esenciales de la persona, como garantía de todo el sistema.

VI. Nota de actualización

La realidad de los hechos muchas veces supera a la del Derecho y éste ha sido uno de esos casos. En virtud del Protocolo de Ushuaia de 1998, el 29 de junio de 2012, Paraguay fue suspendido del Mercosur por los demás Estados partes, al entender que la destitución del presidente Fernando Lugo, no ocurrió mediante un proceso regular y por ende se produjo en dicha República, un quebrantamiento al orden constitucional y democrático.

Asimismo, los tres miembros restantes del bloque, (Argentina, Brasil y Uruguay) han decidido aceptar el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela, ingreso que se encontraba detenido justamente por la oposición de Paraguay. La admisión oficial del nuevo integrante, se ha realizado recientemente (36).

En base a lo aquí expuesto, deseamos destacar que todo lo anteriormente dicho en el artículo, debe ser analizado y entendido, según las precisiones aportadas por la presente nota de actualización.

VII. Bibliografía

COLÍN VILLAVICENCIO, Luis Guillermo El Soft Law, ¿una fuente formal más del Derecho Internacional?

DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN Miguel A.; RIVERA Julio C. Derecho Comunitario. Sistemas de Integración. Régimen del Mercosur. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

HALAJCCZUK, Bohdan T, MOYA DOMÍNGUEZ, María Teresa del R. Derecho Internacional Público. 3a ed. actualizada. Buenos Aires: Ediar, 1999

LÓPEZ CALENDINO, Sebastián. "Un estudio preliminar a la ciencia política, Estado y Nación. Nociones básicas sobre la legislación electoral en la República Argentina del siglo XX", EN: Introducción a los estudios de las ciencias jurídicas y sociales. Curso de adaptación universitaria 2012. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2012.

MORLINO, Leonardo "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis". EN: Reis Revista española de investigaciones sociológicas, Madrid, 1986 35.

"Glosario de términos útiles para el análisis y el estudio del Espacio Iberoamericano de Cooperación e Integración: Comercio, Cultura y Desarrollo". dirigido por Ana Manero Salvador y Castor Díaz Barrado. Madrid: Marcial Pons, 2010

NATALE Alberto, Derecho Político. Buenos Aires: Depalma, 1979.

VIII. Sitios Web consultados

<http://www.dipublico.com.ar/?p=3564>

http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/archivos_biblioteca/24-07-1998%20Protocolo%20de%20Ushuaia.pdf

(36) Para todo lo referido tanto a la suspensión de Paraguay en el Mercosur, como a la incorporación de Venezuela al bloque, ver información disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4496/1/ver_adjunto.pdf <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4501/1/vzl.pdf> y en http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/ProtAdhVenezuela_s.pdf (Consulta 12 de agosto de 2012).

http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Declaraciones%20Conjuntas/003670856_CMC_25-06-1996_DECL-DPR_S-N_ES_CompromDemo.pdf

http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp

http://www.portalbioceanico.com/re_integracionsupraregional_declaraciones_docd01.htm

<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030330120008.html>

http://es.wikisource.org/wiki/Mercosur_-_

[_Protocolo_de_Asunci%C3%B3n_para_Derechos_Humanos_%282005%29](http://es.wikisource.org/wiki/Mercosur_-_Protocolo_de_Asunci%C3%B3n_para_Derechos_Humanos_%282005%29)

Fecha de consulta de todos los sitios web mencionados precedentemente es 21 de marzo de 2012.