

COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO

NÚMERO 72
BUENOS AIRES
2002

Jornada de Reflexión

**"Estado de derecho y cláusula
democrática en el Mercosur.
Evaluación de situaciones críticas
y de la actitud ante ellas
de los países miembros"**

Mayo de 2002

CARI
CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos

**PROGRAMA ESTADO DE DERECHO PARA SUDAMERICA
FUNDACION KONRAD ADENAUER**



Jornada de Reflexión

**"Estado de derecho y cláusula
democrática en el Mercosur.
Evaluación de situaciones críticas
y de la actitud ante ellas
de los países miembros"**

Buenos Aires, mayo de 2002

Entidades organizadoras

- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales -CARI-
Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos
- Fundación Konrad Adenauer
Programa Estado de Derecho para Sudamérica
- Universidad del Salvador
Instituto de Derecho Empresarial y Económico del Mercosur

Comité organizador

Eduardo Boneo Villegas (Universidad del Salvador)
Jorge Horacio Lavopa (CARI)
Jan Woischnik (Fundación Konrad Adenauer)

Director Ejecutivo:

Jorge Horacio Lavopa (CARI)

Coordinador:

Leonardo Pablo Hekimián (CARI)

Asistentes de coordinación:

Ariel Martins y Marcelo Iglesias (CARI)

INDICE

1. Proyecto y programa del Seminario	5
2. Conclusiones	11
3. Ponencias presentadas	
I. Claudia Drummond	15
II. Berta Feder	21
III. Ricardo Hormazábal	32
IV. Julio Salvador Nazareno	50
V. Ramiro Orias Arredondo	58
VI. Félix Peña	64
VII. Romeo Pérez Anton	67

1. Proyecto y programa del Seminario

Fundamento y objetivo

En los últimos años, los países integrantes del Mercado Común del Sur, han experimentado una serie de crisis de diversa índole, llegando a momentos de tensión, que trascendieron las fronteras nacionales, generando no sólo la preocupación de los demás miembros del bloque, sino también el emprendimiento de diferentes acciones destinadas a mitigar o al menos contener los efectos de dichas situaciones adversas. A modo de ejemplo, puede recordarse los episodios recurrentes de la crisis política paraguaya, incluyendo la tentativa de golpes de estado; la delicada situación financiera brasileña que derivó en la devaluación de enero de 1999; la crisis política argentina que llevó a la renuncia del presidente en diciembre de 2001 y el conflicto institucional –aún abierto– que involucra a la Corte Suprema de Justicia. La reciente crisis institucional venezolana no hace más que poner en evidencia la actualidad del fenómeno bajo análisis en el ámbito regional.

Este panorama muestra cómo una situación crítica, de origen tan diverso como un planteo militar, un conflicto institucional, o una protesta social de gravedad extrema, pueden llevar a poner en riesgo los elementos fundamentales del estado de derecho prescrito en la Constitución Nacional de nuestros países. En lo que hace al objeto central de este proyecto, interesó ver cómo esa situación es recibida y respondida por los países socios del Estado afectado, no sólo en el nivel gubernamental sino también en el de grupos relevantes de la sociedad, desde los empresarios hasta los ámbitos universitarios que en todos estos años de integración han formado verdaderas “redes” integradas con sus colegas del Mercosur.

El CARI ha venido desarrollando en los últimos años una serie de estudios y seminarios sobre diferentes aspectos vinculados con el proceso de integración subregional en general y del Mercosur en particular, incluyendo temas tales como las migraciones laborales, los problemas sociales, los partidos políticos, el rol de las Fuerzas Armadas, las provincias, los municipios, la incorporación y vigencia de las normas comunes, los desafíos institucionales, los desafíos sociales de la globalización y otros.

Con el aporte de expertos y responsables en la materia, se buscó que ésta Jornada sirva para analizar cuáles son, en el ámbito del Mercosur, las reacciones que las crisis nacionales que ponen en riesgo el estado de derecho han generado en los países vecinos, y en qué medida dichas reacciones –tanto gubernamentales como sociales– se ven relacionadas con el proceso de integración. Se espera que las conclusiones de la jornada sirvan de diagnóstico inicial para futuras investigaciones y análisis en la materia que contribuyan al fortalecimiento del estado de derecho en la región.

Metodología

El temario de la Jornada de Reflexión se desarrolló en sucesivas mesas taller, compuestas por:

- Funcionarios
- Legisladores

- Miembros del Poder Judicial
- Analistas políticos
- Representantes de la sociedad civil involucrados en el proceso de integración (entre otros: académicos, representantes de ONG's, del sector empresario y gremial)

Cada mesa taller estuvo conformada por invitados –entre 6 y 8 por mesa– de cada uno de los grupos mencionados, quienes tuvieron la oportunidad de efectuar una presentación de unos 10 minutos. Posteriormente, se abrió un periodo de unos 40/60 minutos de debate, en el que pudieron participar también los integrantes de las otras mesas. Se procuró que en cada mesa haya al menos un representante de cada uno de los países del Mercosur, Bolivia y Chile.

Cada mesa contó con un moderador, quien elaboró una síntesis de las posturas y conclusiones que surgieron de la misma.

Dado los temas delicados que se trataron y las personalidades que podrían asistir, la concurrencia a las Jornadas se limitó a los invitados por las entidades organizadoras, en un número estimado de 60 personas, incluyendo integrantes de las mesas e invitados especiales.

Las entidades organizadoras se comprometieron a difundir, con posterioridad al evento, un documento de carácter público con las conclusiones de lo debatido en la Jornada. El presente informe cumple con ese cometido.

Antecedentes vinculados con el evento surgidos del seno del CARI

- Reuniones de Trabajo sobre internalización y vigencia de las normas del Mercosur, realizadas quincenalmente en el CARI en el curso de 1997 y 1998, donde además se trató por su estrecha vinculación la temática institucional del Mercosur.
- Trabajos presentados en las reuniones quincenales mencionadas en el punto anterior, y conclusiones de las Mesas Taller desarrolladas en el Seminario “Incorporación de las normas del Mercosur a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Partes y su entrada en vigencia”, realizado en el Honorable Senado de la Nación, el 22 y 23 de julio de 1998.
- Taller de Reflexión “Los desafíos institucionales frente a la situación actual del Mercosur”, Pilar, Pcia. de Buenos Aires, 15 de abril de 1999.
- Taller de Reflexión “¿Hacia una jurisdicción del Mercosur?”, Iguazú, Pcia. de Misiones, octubre de 1999.

PROGRAMA

Viernes 3 de mayo

9.00-9.15 hs.

Apertura de la Jornada

Jan Woischnik, Director del Programa Estado de Derecho para Sudamérica de la Fundación Konrad Adenauer.

Jorge H. Lavopa, Director del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del CARI.

9.15-10.45 hs.

Primera Mesa Taller: Analistas políticos especializados en la temática de la Jornada

Participantes:

Ricardo Hormazabal, ex senador; ex embajador de Chile

Félix Peña, Miembro del Comité Ejecutivo del CARI (Arg.)

Romeo Pérez Antón, Miembro del Centro Latinoamericano de Economía Humana (Uy.)

Antonio Jorge Ramalho da Rocha, Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (Br.)

Moderador: Leonardo Hekimián, Profesor de la Universidad Católica Argentina – Miembro Consultor del CARI

10.45- 11.00 hs.

Intervalo

11.00-12.45 hs.

Segunda Mesa Taller: Funcionarios

Participantes:

Berta Feder, Directora de la Dirección de Asuntos de Derecho Internacional, Asesora Especial de la Dirección General de Integración y Mercosur (Uy.)

Carlos Alberto González, Embajador del Paraguay en Argentina

Juan Carlos Olima, Director de América del Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Arg.)

Alfredo Seoane, Director de la Unidad de Análisis de Política Exterior (UDAPEX), Ministerio de Relaciones Exteriores (Bo.)

Moderador: Jorge Horacio Lavopa, Director del Comité de Estudio de Asuntos Latinoamericanos del CARI – Subdirector del Instituto de Derecho Empresarial y Económico del Mercosur de la Universidad del Salvador

12.45-14.00 hs.	Intervalo (refrigerio en el lugar de trabajo)
14.00-15.30 hs.	<p><u>Tercera Mesa Taller: Legisladores</u></p> <p><u>Participantes:</u></p> <p>Claudia Drummond, <i>Asesora de la Comisión Parlamentaria Conjunta – Sección Brasil</i></p> <p>Ramiro Orias Arredondo, <i>Secretario de la Presidencia de la República (Bo.)</i></p> <p>Carlos Raimundi, <i>Diputado Nacional. Ex Presidente de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (Arg.)</i></p> <p>Miguel Angel Ramírez, <i>Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado (Py.)</i></p> <p>Edgardo Riveros, <i>Doctor en Derecho Internacional, Diputado Comisión de Relaciones Exteriores (Ch.)</i></p>
	<p><u>Moderador: Rodolfo Geneyro</u>, <i>Profesor de la Universidad de La Plata</i></p>
15.30-15.45 hs.	Intervalo
15.45-17.15 hs.	<p><u>Cuarta Mesa Taller: representantes del Poder Judicial</u></p> <p><u>Participantes:</u></p> <p>Jorge Eduardo Dal Zotto, <i>Secretario de Auditores Judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Arg.)</i></p> <p>Rafael Dendia, <i>Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral (Py.)</i></p> <p>Ronald Herbert, <i>Director de la Defensoría de Oficio en lo Criminal - Presidente del Colegio de Abogados del Uruguay (Uy.)</i></p> <p>Milton Juica, <i>Ministro de la Corte Suprema (Ch.)</i></p> <p>Julio Salvador Nazareno, <i>Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Arg.)</i></p> <p>Carlos José Rocha Orosco, <i>Ministro de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia (Bo.)</i></p>
	<p><u>Moderador: Jorge Eduardo Dal Zotto</u></p>
17.15-17.30 hs.	Intervalo

17.30-19.00 hs.

Quinta Mesa Taller: representantes de la sociedad

Participantes:

Carlos Custer, *dirigente del sector laboral*

Bruno Guisanni, *Presidente de la Cámara de Exportadores de La Paz (Bo.)*

Alberto Pfeifer, *Director Ejecutivo del Consejo Empresario de América Latina (Br.)*

Carlos Restaino, *Director de la Cámara de Importadores de la República Argentina*

Rodolfo Rúa Boiero, *Director del Centro de Estudios de Integración Económica y Comercio Internacional (Arg.)*

Rodrigo Vega, *Director Ejecutivo del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa -CELARE- (Ch.)*

Moderador: Eduardo Boneo Villegas, *Director del Instituto de Derecho Empresarial y Económico del Mercosur de la Universidad del Salvador*

19.00 hs.

Cierre de la Jornada. Conclusiones a cargo de los analistas políticos

2. *Conclusiones*

Conclusiones de índole política

- Los países de América Latina experimentan problemas relacionados con la plena vigencia del Estado de Derecho, pero hay que rescatar que, pese a todo, se mantiene el régimen democrático en países que han sufrido crisis graves, como Ecuador, Paraguay y Perú. La inclusión de la cláusula democrática en instrumentos de Derecho Internacional vigentes en el Hemisferio es un claro progreso.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no ganamos nada en términos de protección de la democracia con la firma de protocolos y cláusulas, si no hay un entorno regional e internacional favorable, que se traduzca en gestos concretos de ayuda, más precisamente de tipo económico.

- Existen graves defectos de “gobernabilidad”. Muchas percepciones estaban pensadas para enfrentar adversarios en uniforme, y hoy se ve que hay otros factores de perturbación. Se percibe una sensación de debilitamiento de las instituciones y de las convicciones democráticas. El Mercosur, que fue pensado como un elemento para fortalecer la democracia, también se encuentra debilitado.

Algunos panelistas señalaron además que el neoliberalismo económico dominante no ha traído estabilidad a la región. Otros expresaron que, en realidad, la inestabilidad es producto de demandas contradictorias entre el entorno interno y el externo. Finalmente, un panelista se preguntó por qué no plantear ahora la puesta en marcha de medidas de coordinación macroeconómica (para llegar a una moneda única lo antes posible) como mecanismo preventivo de nuevas crisis económicas y políticas.

- El Estado de Derecho no existe para sectores importantes de la población de los países de la región, que viven en lugares donde el Estado no está presente, sino que están controlados por carteles y mafias. También atenta contra el Estado de Derecho la vigencia del clientelismo y la disparidad brutal que se registra en términos de distribución de riqueza, acceso a la salud y la educación, etc.

El sistema democrático no termina de consolidarse porque perduran patrones autoritarios. La corrupción, el nepotismo, la apelación a la violencia, el mercantilismo, son todos factores que contribuyen a la inestabilidad institucional.

- La cláusula democrática no puede ser parte de un contrato de tipo “doy para recibir”, sino que sólo puede regir plenamente en una especie de contrato de sociedad, como lo constituye un proceso de integración. Pero debe tenerse en cuenta que sería difícil llevar a la práctica la “suspensión” de un país no democrático, porque la integración no es una mera cuestión política-jurídica, sino que hay un tejido económico-social difícil de desmontar. Se da así una paradoja respecto de las sanciones que establezca la cláusula: cuanto más exitoso y avanzado esté un proceso de integración, menos aplicables resultan las sanciones, ya que acarrearían tanto daño al Estado incumplidor como a sus socios.

Democracia es un concepto elástico y, por ende, “cláusula democrática” también. Cuando no se quiere intervenir, se prioriza el concepto de soberanía o el principio de no intervención.

- El Mercosur ha establecido formalmente la exigencia de la efectiva vigencia de la democracia en sus países miembros y ha previsto sanciones de suspensión de los Estados que no cumplan. La consagración de la cláusula democrática se hizo en el entendido de que ella había estado siempre implícita en los convenios y decisiones del proceso desde su origen. Se reafirma la función eminentemente preventiva de la cláusula democrática.

En tal sentido, un panelista comparó la cláusula democrática con “la bomba atómica”: tiene un efecto disuasivo más que efectivo. Si hay que aplicar las sanciones previstas, es porque el régimen disuasivo ya fracasó.

- Pese a que el Mercosur aspira a afianzarse como una comunidad democrática integrada, por ahora se comprueba su insuficiencia institucional, derivada de lo que se ha identificado como “déficits” en términos de representación parlamentaria, control jurisdiccional e internalización de normas. Por otro lado, se puede hablar de un déficit de integración en la práctica, como se ve en la falta de articulación de los partidos políticos afines de los distintos países –no hay “referencias partidarias integradas”– o de las estructuras y contenidos educativos.

Ante las situaciones problemáticas que se han dado en nuestros países, también ha habido fallas diplomáticas y falta de respuesta de los órganos de integración y de los gobiernos, no registrándose una acción preventiva sistemática, flexible y prudente.

Todo esto permite inferir que la cláusula democrática del Mercosur tiene un carácter frágil y pasivo, prevaleciendo las actitudes de distracción ante hechos gravosos.

Hay que pensar soluciones desde la integración. Ha habido avances institucionales importantes (se señaló como ejemplo el reciente Protocolo de Olivos sobre Solución de Controversias), pero aún hay carencias derivadas del carácter extremadamente intergubernamental de la institucionalidad del Mercosur.

- La cuestión a definir es si el Mercosur se va a quedar en algo meramente económico o si se va a afirmar como modelo político. El proceso de integración es en sí un proyecto político, pero su sostenimiento y profundidad depende de la voluntad de los países integrantes. Por ejemplo, en cuanto a la negociación conjunta en los foros internacionales.

Conclusiones de índole jurídica

- Para la vigencia del estado de derecho resulta necesario contar con seguridad jurídica. Para lograr dicho marco los países miembros del Mercosur deberían consagrar la supremacía de las normas derivadas del derecho “comunitario” por medio de las reformas a sus constituciones y la consagración de un Tribunal supranacional que las haga efectivas, entre ellas la existencia de una cláusula de respeto irrestricto a la vigencia del sistema democrático entre todos sus países miembros, y socios de la comunidad.

Cabe agregar que algunos panelistas señalaron que no puede hablarse propiamente de un derecho comunitario en el Mercosur, sino que lo que existe es un conjunto de normas emitidas por los órganos intergubernamentales del Mercosur que requieren su incorporación a los ordenamientos nacionales para su entrada en vigencia.

- A la espera de las mencionadas reformas legislativas, los jueces deben contribuir a ello mediante el dictado de sentencias vinculantes y la promoción de un espacio “supranacional” con participación de todos los Tribunales Superiores de los países miembros con el fin de cooperar en la toma de conciencia para que se adopten decisiones integradoras del derecho comunitario, desde el momento que una escasa proporción de normas –se habló de un 30%– se hallan internalizadas.

Resolver el problema de la vigencia de la norma Mercosur es fundamental para la continuación del proceso. Actualmente, se registran severos problemas de aplicación de norma Mercosur por parte de jueces nacionales y de disparidad del valor jurídico de la norma Mercosur en cada uno de los países.

- La continuidad del sistema democrático es importante para el desarrollo personal y garantizar una justicia independiente, entendiendo por ello que ésta es respetada ante los sucesivos cambios de gobierno elegidos por el sufragio popular de manera constitucional y democráticamente.

3. Ponencias presentadas

Maria Claudia Drummond*

I - Introdução

Por ocasião da reunião da Mesa Diretora da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC), realizada em Buenos Aires em abril de 2002¹, o Presidente da Seção Argentina da Comissão e um dos fundadores do Mercosul, Raúl Alfonsín, lastimava que o bloco tivesse recebido o nome de “Mercado Comum do Sul”. Esse título, segundo pensava o ex-presidente da Argentina, conferia ao processo de integração uma lógica demasiado economicista e comercial, em detrimento dos seus aspectos políticos e estratégicos.

Porém, no que pese a falta de menção à questão da democracia nos instrumentos constitutivos do Mercosul, e a ênfase colocada, à época de sua criação, nos condicionantes de natureza econômica já conhecidos, tais como a busca da qualidade e da competitividade para uma inserção mais vantajosa dos produtos da região no mercado internacional, encontra-se na raiz da criação do Mercosul um outro fator determinante. Trata-se do clima político que prevalecia nos países do Cone Sul à época. Este caracterizava-se pelos esforços de redemocratização iniciados pelos Governos dos países da sub-região, cujas nascentes democracias, fruto de longas e delicadas negociações com os respectivos estamentos militares, evoluíam lenta e, de certa forma, assimetricamente. A fragilidade das recém-criadas instituições da democracia nos países do Cone Sul, o clima de animosidade e os rancores e mágoas que ainda permeavam o tecido social, e as incertezas das elites dominantes quanto à viabilidade da continuidade do regime democrático dificultavam sobremaneira qualquer menção, em tratados internacionais, aos marcos jurídicos da democracia.

Portanto, parece proposital o cuidado que tomaram os negociadores dos instrumentos constitutivos do Mercosul, e da maioria daqueles que os antecederam², em omitir a espinhosa questão democrática. Mesmo assim, pode-se dizer que criara-se uma percepção compartilhada por todos os países membros no que tange a temas como o respeito aos direitos humanos e à necessidade de fortalecimento das instituições democráticas³.

Havia, portanto, toda uma moldura política a servir de esteio à integração quando da assinatura, da Ata de Iguazu (1985), que se expressava em valores compartilhados e em objetivos que transcendiam a dimensão meramente econômica. Cientistas políticos, como

* Consultora Legislativa do Senado Federal do Brasil e da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Seção Brasileira.

¹ Em 11 e 12 de abril de 2002.

² Com exceção da “Ata de Amizade Argentino-Brasileira : Democracia, Paz e Desenvolvimento” firmada em dezembro de 1986.

³ Ver Lafer, Celso “A OMC, globalização e regionalização” in *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra, Vol. 6 Nº 2, 1997. Ver também Schmitter, Philippe “Nine Reflections on Mercosur/sul and its new democracies: based on the experience of the EU and its old democracies” mimeo. Istituto Universitario Europeo, 1997.

Philippe Schmitter⁴, surpreenderam-se ao perceberem a importância atribuída aos marcos jurídicos da democracia no contexto do bloco econômico do Cone Sul.

O papel do Mercosul, enquanto garantidor das instituições democráticas na região, iria evidenciar-se quando dos subsequentes acontecimentos políticos no Paraguai. Encontra-se, portanto, nas próprias origens do Mercosul, a explicação para a desenvoltura e a agilidade com que o bloco vem se mostrando capaz de transitar dos temas econômicos para os políticos.

II - Democracia e o papel da Comissão Parlamentar Conjunta

No contexto da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), prevista pelo art. 22 do Protocolo de Ouro Preto, é importante lembrar que o Preâmbulo de seu Regimento Interno afirma o propósito dos representantes dos Parlamentos dos Estados membros de “salvaguardar a paz, a liberdade, a democracia e a vigência dos direitos humanos” na região. Vê-se, portanto, que a Comissão Parlamentar Conjunta sempre percebeu como uma de suas principais funções a de zelar pela prevalência das instituições democráticas e pelas liberdades fundamentais na região. Quando da grave crise político-institucional que irrompeu no Paraguai em 1996, a Comissão Parlamentar Conjunta apressou-se em adotar declaração pela qual expressou “seu firme apoio e sua solidariedade ao povo e ao governo democraticamente eleito e exorta a manutenção do Estado de direito, a submissão às autoridades legitimamente constituídas e o total respeito aos direitos humanos” (artigo 1) e reafirma no art. 2 que “a participação no MERCOSUL exige o funcionamento sem restrições das instituições democráticas nacionais”. Pouco depois, em sua VII Reunião Plenária, ocorrida em 23 e 24 de junho de 1996, em San Luis, Argentina, a CPC reitera a sua preocupação em estabelecer uma vinculação entre o processo de integração e o pleno funcionamento das instituições democráticas, ao enviar uma Recomendação ao Conselho do Mercado Comum, exortando-o a negociar e firmar um protocolo adicional ao Tratado de Assunção, que constitua a base jurídica de uma “cláusula democrática” do Mercosul. Por essa Recomendação, toda violação das formas democráticas de governo e dos direitos e garantias individuais resultará na suspensão da condição de Estado membro do Mercosul. Esta iniciativa da CPC é seguida, em 25 de junho, pela Declaração de Potrero de los Funes, dos Presidentes dos países do Mercosul, na qual especificam iniciativas a serem tomadas pelos Estados Partes em caso de violação da ordem democrática em qualquer um dos países membros do bloco.⁵ A Declaração representa um novo patamar de comprometimento dos governos da região em relação à democracia, já que prevê a realização de consultas caso a ordem democrática seja violada em qualquer um dos países membros do Mercosul, que poderão resultar na suspensão do Estado em questão. Ela prevê, ademais, para quaisquer

⁴ *Ibid, op. cit.*

⁵ Para um estudo aprofundado do papel da Comissão Parlamentar Conjunta no processo de integração do MERCOSUL ver: Gobbi, Hugo Javier *Démocratie et Intégration dans le MERCOSUD: Le rôle da la Commission parlementaire conjointe*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Ciências Econômicas, Sociais e Políticas da Universidade Católica de Louvain, 2001.

acordos assinados pelo Mercosul com um país ou grupo de países, a obrigação do respeito à ordem e às instituições democráticas.

O engajamento da Comissão Parlamentar Conjunta na manutenção do pleno funcionamento das instituições democráticas no Mercosul confere pronunciada força política à declaração presidencial assinada em 25 de junho de 1996 em San Luis, Argentina. É importante ressalvar, porém, que do ponto de vista jurídico, uma declaração, ao contrário de um protocolo, não gera direitos e obrigações para os Estados signatários, revestindo-se de um valor meramente programático.

O Protocolo contendo a cláusula democrática do Mercosul, conforme recomendado pela Comissão Parlamentar Conjunta, viria apenas dois anos depois, quando da Reunião de Cúpula de Ushuaia. Pelo “Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile”, assinado em 24 julho de 1998, os países do bloco reiteraram que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração, e que toda ruptura da ordem democrática dará lugar à aplicação de uma série de medidas que abarcarão desde a suspensão do direito do Estado afetado de participar das reuniões do Mercosul, até a suspensão dos direitos e obrigações emanados do processo de integração.

Mas a preocupação com a vigência da democracia e das liberdades fundamentais na região continuou sendo uma constante nos documentos emanados das reuniões da CPC. Assim, em 28 de junho de 2000, mais uma vez a Comissão declara a sua disposição de zelar pela promoção da democracia representativa e dos direitos humanos, bem como pela realização periódica de eleições livres e transparentes na região.

As repetidas declarações emitidas nesse sentido pela CPC, tendo em vista principalmente a situação de extrema volatilidade política então vigente no Paraguai, buscaram manter um delicado equilíbrio entre o cuidado de evitar a ingerência em questões internas de um Estado e a necessidade de defender, na qualidade de órgão representativo da soberania popular, princípios vitais para o bom desenvolvimento do Mercosul.

Trata-se aqui, entretanto, de um falso dilema, uma vez que, na sua qualidade de órgão parlamentar da integração, não cabe à Comissão Parlamentar Conjunta, representante dos parlamentos dos Estados Partes, retrair-se ante condicionantes próprios das relações diplomáticas entre Governos, como o princípio da não ingerência em assuntos internos dos Estados. O que parece ter efetivamente ocorrido nesse episódio remete a uma fragilidade intrínseca à Comissão. Trata-se da determinação, presente em seu Regimento, de que o seu processo decisório será consensual, com um voto por delegação. Tal dispositivo deixa de levar em conta o fato de que, nas delegações parlamentares, deverão estar representadas todas as principais tendências políticas presentes em cada parlamento, os quais, por sua vez, não poderiam, por sua própria natureza, estar representados por uma posição monolítica.

Daí as dificuldades enfrentadas pela CPC quando uma de suas delegações – caso da delegação do Paraguai na ocasião *supra* mencionada – não consegue chegar a uma opinião unânime sobre uma determinada questão.

Os anos de 1998 e 1999 trouxeram, com as sucessivas crises econômicas em vários países, e a conseqüente desvalorização do real brasileiro, difíceis momentos para o Mercosul. A crise agora era financeira, e não mais política. A insegurança econômica que se seguiu à crise levou os parceiros do bloco a adotar ações unilaterais visando salvaguardar as suas economias. Tal atitude desencadeou ameaças e retaliações que em nada contribuíram para amainar as turbulências por que passava o bloco econômico.

Também aqui a Comissão Parlamentar Conjunta mobilizou-se, assumindo o papel de “facilitadora” de acordos setoriais, tirando proveito da proximidade de alguns parlamentares em relação a alguns dos setores produtivos em conflito. Embora não seja essa uma das funções clássicas dos parlamentos, a CPC contribuiu, de forma decisiva, para a solução de alguns conflitos comerciais, como no caso de calçados, ao servir efetivamente de canal de comunicação entre os setores empresariais envolvidos nas controvérsias, e entre esses e as instâncias governamentais negociadoras do Mercosul.

Mas tem sido a atual crise argentina a que maior impacto vem causando, não só nos parlamentos dos países membros, como na própria CPC. Exemplo disso foi a Reunião de sua Mesa Diretora, realizada em 11 e 12 de abril último em Buenos Aires, com o objetivo prioritário de estender a solidariedade dos parlamentos dos países membros do Mercosul à Argentina. Dessa reunião resultou a “Declaração de Buenos Aires”, entregue na mesma ocasião ao representante do FMI, Anoop Singh, por ocasião de uma inédita reunião entre os representantes dos parlamentos da região e o Sr Singh, representante de um organismo financeiro multilateral.

No âmbito interno dos parlamentos, há no Congresso Nacional brasileiro expressivo movimento de solidariedade à Argentina, que reflete, em última análise, os sentimentos da população do país. Recentemente o Senador Roberto Requião, presidente da Seção Brasileira da CPC, apresentou uma moção de solidariedade ao povo e ao governo argentinos, e de repúdio à atitude – que qualifica de inflexível - do FMI.

III - Considerações finais e sugestões

A profunda crise em que se acha mergulhado um dos principais sócios do Mercosul, sem dúvida alguma coloca em risco a própria continuidade do bloco. Mas tais momentos são ricos em oportunidades para o crescimento e amadurecimento político e institucional do processo de integração.

À Comissão Parlamentar Conjunta, órgão de representação política da integração, deveria caber um papel de muito maior protagonismo em uma crise que é, em última análise, uma crise política. No que se refere à questão institucional, há uma percepção generalizada entre os membros da CPC – e uma pronunciada frustração – pela escassa participação no processo integrationista atribuída àquele órgão pelos dispositivos do Protocolo de Ouro Preto. A ela cabe apenas uma função consultiva – a de enviar Recomendações ao Conselho do Mercado Comum. As demais competências a ela outorgadas – harmonizar as legislações dos Estados Partes e assegurar a pronta aprovação das normas Mercosul pelos respectivos parlamentos nacionais – são funções a serem desenvolvidas ao nível de cada Congresso Nacional, e não no âmbito dos processos decisórios de conformação do Mercosul. Nesse contexto, a Comissão tem lembrado ao Conselho do Mercado Comum **a necessidade do aperfeiçoamento dos mecanismos e procedimentos de relacionamento entre os dois órgãos**. Exemplo disso é a Recomendação MERCOSUL/CPC/REC.Nº16/98, enviada pela Comissão ao Conselho.

Cumpre ressaltar, ademais, a **falta de utilização, pelo Conselho, da última parte do art. 25 do Protocolo de Ouro Preto, que dispõe que ...** "Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários." Tal dispositivo poderia ser utilizado para o exame conjunto de temas polêmicos ou de pautas políticas, particularmente em momentos de crise, como o atual. Uma declaração emanada do Conselho do Mercado Comum em conjunto com a Comissão Parlamentar Conjunta, representando, portanto, o pensamento conjunto dos Poderes Executivos e Legislativos dos Estados membros do Mercosul, teria certamente um maior peso político do que os documentos emitidos por cada órgão isoladamente.

IV - Conclusões

O enfraquecimento do Mercosul, todos sabemos, não interessa à região. Particularmente no contexto da economia globalizada, cujas consequências, escapando ao controle dos governos, produzem um quadro de caos e anarquia mundiais. Neste cenário de insegurança e incertezas, torna-se ainda mais necessário que o Mercosul mantenha a sua coesão, superando conflitos comerciais e divergências pontuais. Cumpre envidarmos todos os esforços para preservarmos o patrimônio já adquirido pelo Mercosul, que se expressa no notável incremento de seu comércio ao longo dos seus sete primeiros anos de existência, bem como no fato de que a "marca" Mercosul passou a atrair as atenções do resto do mundo.

Há espaço para iniciativas de caráter estrutural e de longo prazo, a exemplo de programas comunitários de especialização e complementação produtiva, voltados para a geração de sinergias entre estruturas produtivas instaladas nos distintos países da região, como forma de lidar com os desequilíbrios estruturais de competitividade intra-regional.

No que diz respeito às relações internacionais do Mercosul, é necessário que o bloco resgate seu sentido estratégico, adotando posições claras e coordenadas nos foros internacionais. O Mercosul precisa apresentar-se bem articulado para fazer face às negociações com a União Européia, bem como aos desafios apresentados pela negociação da ALCA.

As sociedades e os governantes dos Estados Partes no Mercosul sabem que a integração não é mais uma questão de opção, pois tornou-se uma necessidade no contexto do mundo globalizado, de megablocos e de fusões entre empresas, capazes de gerar grupos cujo poderio econômico é superior ao da maioria das nações do mundo. Nesse quadro, ou nos unimos, ou estaremos relegados à marginalização política e econômica.

Berta Feder *

1. Introducción y propósito.

El objeto de la presente Jornada es el análisis de las reacciones de los países del Mercosur frente a las crisis nacionales que ponen en riesgo el Estado de derecho; y, como marco de lo anterior, se induce a reflexionar acerca del Estado de derecho y la cláusula democrática en el Mercosur.

La naturaleza y la génesis de las crisis verificadas en los países del Mercosur ha sido variada y estas situaciones no guardan necesariamente similitud recíproca. Algunas han sido estrictamente políticas, otras económicas con importantes repercusiones externas -- hacia los vecinos-- y finalmente estamos en presencia de situaciones que se caracterizan por una estrecha y peculiar interacción entre las cuestiones económicas y las políticas, las que en cierto modo se retroalimentan y desencadenan el estado crítico.

Como se advierte, sólo en algún supuesto estas situaciones críticas han afectado de modo directo y exclusivo el equilibrio democrático. Otras inciden en planos diferentes que aún calificables como graves, no han desestabilizado la naturaleza democrática representativa del régimen de gobierno.

El presente aporte se circunscribe básicamente a las primeras, a las que ataña directamente el tema de la Jornada.

En esta perspectiva, se realizará primordialmente una rápida descripción valorativa de la historia y del marco institucional vigente en relación a la cláusula democrática en el Mercosur y a su vinculación estructural con el Estado de derecho. Pese a su importancia, se dejará de lado por razón de materia la profundización de la casuística de las crisis que se han producido o que se perciban en ciernes, sin perjuicio de su mención cuando así lo imponga el análisis que se viene de describir.

2. El plano político del Mercosur.

Si bien en los comienzos del proceso de integración ha sido cuestionada por algunos la pertinencia de incorporar al Mercosur áreas que trascienden las estrictamente económico comerciales, lo cierto es que en el estado actual de su desenvolvimiento rige un

* Directora de Asuntos de Derecho Internacional, Asesora Especial de la Dirección General de Integración y Mercosur del Ministerio de Relaciones Exteriores. –Uruguay-

compromiso político comprensivo de diversos sectores de relaciones entre los países miembros, los que en algunas materias alcanzan a los particulares.

La sola referencia al *Estado de derecho* o a la *cláusula democrática* --esta última ahora con un contenido de derecho positivo que recogió y concretó lo que en un principio era sólo aspiración o contenido de declaraciones con otro alcance-- permite inferir la presencia de un vital plano de relaciones que condiciona y a la vez constituye la base imprescindible del desarrollo del espacio integrado.

La integración es un proyecto político con independencia del grado de profundización de cada proceso particular. Y es un proyecto político con un efecto multiplicador ilimitado. Aún aquellos mecanismos que, como el NAFTA, niegan la existencia de matices que permitan inferir consecuencias que trasciendan el marco estricto de lo que es una zona de libre comercio, aún allí es innegable la voluntad política que subyace y sustenta estas relaciones pese a este límite autoimpuesto; límite que no es capaz de detener la percepción general de pertenencia a una unidad común --por gobiernos y pueblos-- y que se concreta fundamentalmente en la negociación internacional de los países miembros de modo individual; países que, no obstante, no ocultan una "complicidad" relativamente informal a la hora de concretar enfoques y decisiones.

No es posible, pues, desconocer esta vocación aglutinante como proyección natural de los espacios integrados, los que desde cierto ángulo desarrollan vida propia, a veces más allá de la visión y del esquema iniciales de los promotores del proceso.

Es cierto también que existen niveles de institucionalización que recogen esta realidad. Es éste el caso del Mercosur, en el que se advierte una jerarquización de las interrelaciones políticas de los Estados miembros y los asociados Bolivia y Chile. Ello se verifica básicamente en el ámbito del Mecanismo de Consulta y Concertación Política del Mercosur y, de modo más específico --en lo que hace al tema de esta Jornada-- en el compromiso de dichos países, recogido en el Protocolo de Ushuaia, de dotar de continuidad al régimen democrático-representativo de gobierno que poseían al momento de la negociación inicial; continuidad que es condición de permanencia en el Mercosur.

3. Compromiso democrático: alcance y contenido de la democracia.

3.1. El Protocolo de Ushuaia

Como se sabe, los instrumentos jurídicos básicos del Mercosur --el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto-- sólo perseguían objetivos de integración económica. Carecían de normas relativas a compromisos políticos --dentro de éstos se radican los atinentes al régimen de gobierno-- por lo que, naturalmente, no contemplaban

los mecanismos de suspensión o expulsión del espacio Mercosur que se contemplaron con posterioridad.

Recién con el *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile* (Ushuaia, República Argentina, 24 de julio de 1998) culmina un proceso jerarquizador de las relaciones políticas en relación con la democracia, proceso que se nutre de importantes antecedentes cuyos principales hitos se resumen seguidamente¹. Como puede advertirse, ellos se caracterizan por la creciente preocupación de los integrantes del Mercosur por la permanencia del régimen democrático representativo de gobierno que imperaba en los Estados Parte al momento de la negociación y suscripción del Tratado de Asunción.

3.1.a. Antecedentes subregionales. Por primera vez se expresaron los países miembros en este terreno durante la Reunión del Consejo del Mercado Común que tuvo lugar en junio de 1992 en Las Leñas, República Argentina, en la que declararon los Presidentes “que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur”.

Cuatro años después, en junio de 1996, en la Cumbre de San Luis, República Argentina, se emitió una Declaración presidencial sobre Compromiso Democrático --a la que adhirieron los Presidentes de Bolivia y Chile-- por la cual, sin perjuicio de la invocación del enunciado básico de las Leñas, se exigía el ejercicio efectivo de la democracia representativa como requisito esencial de permanencia, cuya alteración constituiría un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración respecto del Estado miembro afectado.

El fracaso del régimen de consultas previsto en este instrumento, ante la ruptura --o amenaza-- del régimen democrático, podría determinar la adopción de medidas, tales como la suspensión del derecho de participación en los foros del Mercosur o la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de sus normas.

El alcance de lo dispuesto en esta instancia excede el marco estricto intra-Mercosur, en tanto se incorpora la obligación de concertar una cláusula de afirmación de los principios democráticos en los acuerdos que el Mercosur celebre con otros países.

Se cumplió, en efecto, con lo así preceptuado en el Acuerdo de complementación Económica Mercosur-Chile, que establece en los Considerandos “que la vigencia de las instituciones democráticas constituye un elemento esencial para el desarrollo del proceso de integración regional”. Con similar alcance dispone el “Acuerdo Marco Interregional de

¹ Algunos de los párrafos que siguen se inspiran en la sistematización realizada en el mensaje del Poder Ejecutivo, oportunamente elaborado por la suscrita

Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una Parte y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otra” como fundamento de la cooperación, que “el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales...inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo” (artículo 1).

Debe tenerse presente, empero, que estos compromisos internacionales no refieren propiamente al resquebrajamiento del régimen democrático en uno de los países del Mercosur sino a sus relaciones internacionales con otros Estados u organismos.

También la Comisión Parlamentaria Conjunta se refirió a este ámbito en diversas instancias, entre ellas en la Reunión de Buenos Aires, en mayo de 1996, ante los sucesos ocurridos en Paraguay, en que la Mesa Directiva declaró que “la pertenencia al Mercado Común del Sur implica de manera irrenunciable la vigencia plena de las instituciones democráticas nacionales”, invocando la Declaración presidencial de Las Leñas.

Como puede advertirse, en etapas previas a la concertación del Protocolo de Ushuaia, la expresión de los gobiernos en el sentido señalado fue recogida, en lo que hace a las relaciones intra-Mercosur, en manifestaciones de voluntad de contenido y alcance político que, sin perjuicio de su eficacia en este plano, no constituyan normas jurídicas internacionales vinculantes en sentido estricto.

Este último aspecto fue reiteradamente señalado en ocasión de la crisis de Paraguay, época en la que el marco aplicable estaba constituido únicamente por declaraciones y no aún por tratados.

Por ello, la Reunión del Mecanismo de Consulta y Concertación Política del Mercosur examinó la posibilidad de incorporar los precitados criterios en un instrumento jurídico vinculante según el derecho internacional. En la V Reunión (Buenos Aires, 4-2-98), según consta en el numeral VII del Acta respectiva, los integrantes del Mercosur destacaron que el respeto a las instituciones y el mantenimiento del régimen democrático son condiciones esenciales para la participación en el Mercosur, de la misma manera que, en el hemisferio, la vigencia de la democracia representativa es indispensable para la convivencia de los Estados americanos. De este modo, en la VI Reunión (Buenos Aires, 7-5-98) se decidió dotar de carácter vinculante a la cláusula democrática establecida en la Declaración Presidencial del 25 de junio de 1996, en San Luis. En la VII Reunión (Buenos Aires, 22-7-98) se aprobó el proyecto de “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile” y se convino en elevarlo a la XIV Reunión del Consejo del Mercado Común para su consideración, recomendándose su suscripción por los Jefes de Estado de los seis países miembros del Mecanismo.

3.1.b. Antecedentes hemisféricos. El marco regional constituyó asimismo una importante fuente de inspiración para el Protocolo de Ushuaia y sus antecedentes.

El ámbito interamericano, con el cual la subregión integrada tiene un vínculo consustancial por razones histórico políticas y de pertenencia geográfica, fue escenario de una evolución tendiente al inequívoco afianzamiento de la institucionalidad democrática.

De modo singular, puede advertirse que el proceso que culmina con el Protocolo bajo examen guarda una estrecha simetría con las inquietudes políticas que culminaron con la formulación de disposiciones de contenido renovador en el escenario hemisférico y en el internacional.

En las dos últimas reformas de la Carta de la OEA (Cartagena de Indias, Colombia, en 1985 y Washington, en 1992) se incorporaron disposiciones que constituían, en su conjunto, un claro exponente de un creciente esfuerzo sistematizado por preservar el carácter democrático representativo del régimen de gobierno de los Estados Parte de la Organización, así como de penalizar el resquebrajamiento de dicha homogeneidad cuando correspondiere.

En la reforma de Cartagena de Indias se recoge en el Preámbulo la idea de que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”.

El Protocolo de Washington incorpora una sanción ante conductas de los gobiernos que impliquen la ruptura del régimen democrático de un Estado Parte. Conforme al artículo 9 de la Carta, el Estado miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza, podrá ser suspendido en el ejercicio de ciertos derechos, tales como la participación en la Asamblea General y en otros ámbitos que se establecen.

Otros preceptos aluden asimismo a la democracia, tanto en el Preámbulo como en el sector dispositivo (artículos 2 y 3) y preceptúan que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Se enuncia como principio básico la solidaridad de los Estados americanos, que requiere la organización política basada en el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

En las etapas preliminares a la adopción de estas enmiendas, constituyeron un hito decisivo en este proceso las Resoluciones de Santiago, adoptadas en 1991, durante el XXI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA: el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano”, la denominada

“Democracia Representativa” y la referida a la “Unidad para la Promoción de la Democracia”.

El Compromiso de Santiago constituyó una expresión de voluntad política y fue adoptado en ocasión de la Asamblea --y no por ella-- en tanto las restantes fueron Resoluciones de dicho órgano. Expresa como principio fundamental, “el compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y protección de los derechos humanos, como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, así como para el éxito del proceso de cambios y renovación que requiere el Sistema Interamericano en el umbral del siglo XXI”.

La segunda Resolución establece un mecanismo conforme a la cual pueden adoptarse medidas con prescindencia de la voluntad del Estado involucrado, “teniendo en cuenta la existencia generalizada de gobiernos democráticos en el hemisferio...” y la subsistencia en la región de “serios problemas políticos, sociales y económicos que pueden amenazar la estabilidad de los gobiernos democráticos”. La tercera, por ende, crea un programa de apoyo a la democracia vigente y requiere, por tanto, la voluntad del Estado cuyo equilibrio institucional peligra.

Esta filosofía no es de imperio exclusivo de los Estados americanos. También se preserva en el ámbito europeo como valor sustancial, en tanto dispone el Tratado de Maastricht que “la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos (Título I, artículo F).

3.1.c. La filosofía de Ushuaia. De acuerdo a lo reseñado, puede estimarse que la señalada evolución es la expresión jurídica de la convicción de que esta materia, históricamente vinculada a la esfera doméstica, integra el derecho internacional y es elemento constitutivo de las relaciones interestatales.

El Protocolo de Ushuaia parte del supuesto de que la democracia es condición previa y esencial de la existencia y permanencia de otros valores y principios consustanciales con la integración. En tal sentido, el párrafo tercero del Preámbulo invoca la Declaración Presidencial de Las Leñas expresando que la “plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur” en concordancia con el artículo 1º, que reitera el citado principio en relación “a los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo”.

La democracia no constituye, pues, una mera condición, sino una condición esencial, calificación que la erige en un valor fundamental que bajo ninguna circunstancia podrá ser cuestionado.

El artículo 2 prevé el ámbito del Protocolo, que regula las relaciones de los Estados Partes vinculados por Acuerdos de integración, ante el supuesto de la ruptura del orden democrático en alguno de ellos. Como principio general se inhibe la calificación de dicha ruptura según su extensión territorial o trascendencia política en el caso específico, en virtud de que refiere de modo particular a “toda” ruptura del orden democrático (artículo 3). Sólo al momento de aplicar las sanciones correspondientes se tendrá en cuenta la gravedad del caso.

Se instrumenta un mecanismo para enfrentar la situación, que consiste en un régimen de recíprocas consultas entre los Estados ajenos a la cuestión, y de éstos con el Estado afectado. Si resultaren infructuosas, los demás Estados considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación, pudiéndose aplicar medidas de distinta naturaleza, desde la suspensión del derecho a participar en la actividad de los órganos hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.

Las cláusulas finales refieren a lo que puede calificarse en sentido amplio como “acervo comunitario”, pese a que se recuerda el carácter intergubernamental del Mercosur. Ellas disponen que el Protocolo es parte integrante del Tratado de Asunción y de los Acuerdos entre el Mercosur y Bolivia y entre el Mercosur y Chile. Ello implica que se aplicará de modo automático ante el ingreso de otros países al sistema. De modo expreso se establece que el Protocolo se aplicará a los acuerdos de integración futuros entre las diferentes Partes.

3.2. La democracia en el presente contexto

Como se dijo, el Protocolo de Ushuaia parte la filosofía de que la democracia es condición esencial de la existencia y permanencia de otros valores y principios consustanciales con la integración; afirmación que impone delimitar el alcance de la democracia en este contexto.

El Protocolo de Ushuaia no define la democracia a los efectos de su aplicación. Por ende, los países partes deberán acordar el alcance de esta democracia prevista como condición de permanencia, en tanto dependerá de dicho contenido la actitud y las medidas a adoptar en un caso concreto.

Los analistas han oscilado históricamente entre el concepto de mínima y el de máxima de la democracia.

Samuel Huntington comparte la primera óptica cuando expresa que un sistema político es democrático cuando la mayoría de los que toman decisiones colectivas de poder

son seleccionados a través de elecciones limpias, honestas y periódicas y en las que los candidatos compiten en libertad y toda la población adulta tiene derecho a votar.

La Carta Democrática Interamericana, adoptada en Lima, Perú, en setiembre de 2001 se pliega a la segunda. En efecto, el artículo 3 describe de modo no taxativo los “elementos esenciales de la democracia representativa”, entre los que se señala el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos. Agrega el artículo 4 como “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia” la transparencia, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Como se advierte, incorpora este último artículo el concepto de “accountability” tan caro a los desarrollos modernos de una democracia sustancial.

La Carta reconoce el vínculo indisoluble entre democracia y Estado de derecho al establecer en el artículo 2 que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho. Hacemos nuestro el contenido de esta disposición para responder de modo inequívoco a la interrogante acerca de la conexión entre uno y otro.

A nuestro juicio personal, puede válidamente sostenerse que la Carta Democrática, como expresión del desarrollo progresivo del derecho internacional en la materia que constituye su objeto, tangencial en lo político y en lo jurídico con el Protocolo de Ushuaia -y sin perjuicio de la disimilitud de su ámbito espacial de aplicación-- puede constituir fuente de interpretación en lo no previsto en este último; ello, naturalmente, sin perjuicio de la valoración jurídico político de los diversos aspectos involucrados en cada caso concreto, conforme a la peculiaridad propia del contexto subregional.

4. Consideraciones finales: diplomacia preventiva y prevención institucional.

La designación de esta sugerente y seguramente fructífera Jornada de Reflexión es compleja; compleja en el sentido estricto del término --por oposición a simple-- y compleja en la acepción de compuesta, en tanto contiene diversos e interesantes planos de posible análisis. Por un lado refiere a la cláusula democrática y al Estado de derecho, conceptos que guardan estrecha conexión recíproca. Por otro, alude a la evaluación de situaciones críticas, particularizando esta evaluación con una invocación al análisis de la actitud de los países miembros ante dichas situaciones. La designación así expresada sugiere aún un nuevo desdoblamiento de interés: la extensión de la “actitud de los países miembros” contenida en el título de la Jornada, a la posible reacción institucionalizada del Mercosur como unidad, pese a que, enfrentado a la crisis de uno de sus integrantes, es natural que el organismo actúe de un modo particular, fuera del consenso habitual --como lo establece el Protocolo

de Ushuaia para situaciones vinculadas a su ámbito de aplicación-- en virtud de que poco podrá incidir el Estado involucrado y cuestionado.

Lo primero ha sido objeto de examen en los numerales precedentes.

En cuanto a lo segundo, es notorio que las situaciones críticas no se circunscriben estrictamente a las zozobras del régimen de gobierno en forma pura --poniendo en peligro la democracia-- sino, en casos particulares de notoriedad, se originan en factores económicos de compleja etiología con profunda repercusión en lo social, elementos que interactúan inexorablemente con los escenarios políticos.

Ante estas eventualidades --respecto de las que en teoría ningún país posee una suerte de seguro que lo exima de incurrir en situaciones calificables como críticas en el sentido de la designación de esta Jornada-- cabe traer a colación la importancia de una diplomacia o de una institucionalidad con alcance preventivo que minimice del modo más profundo el propio acaecimiento de las crisis o sus consecuencias.

Acontecimientos calificados como “turbulencias” que pueden poner en peligro la democracia en países americanos, han señalado las virtudes de adoptar una diplomacia preventiva², vale decir, el establecimiento de mecanismos para evitar o mitigar los efectos de las situaciones a las que aquí se hace referencia. Ello no es tarea sencilla, habida cuenta de que tanto en los factores subyacentes como en los desencadenantes, aún en aquéllos de mera apariencia política, se entremezclan cuestiones socio económicas de profundas raíces locales, a veces sólo comprensibles en un marco nacional.

En todo caso, no constituyen estas consideraciones el marco apto para identificar soluciones absolutas que expertos ni gobernantes han podido brindar. Esto último está demostrado precisamente porque las crisis suceden. En consecuencia, de modo coherente con el estilo de las propias Jornadas, se harán meras reflexiones indicativas a modo de conclusión general, señalando la fuente posible de algunas soluciones jurídico políticas en el escenario de la OEA, naturalmente extensibles a los países del Mercosur, y en el propio Mercosur.

En el ámbito de la OEA --organismo que integran todos los países del Mercosur y sus asociados Bolivia y Chile-- la Carta Democrática Interamericana³ establece mecanismos de diplomacia preventiva, en especial en los artículos 17 y 18. En el primero se autoriza a los países que consideren que está en riesgo su proceso político institucional

² V. Andrés Oppenheimer, en “Claves americanas. Llegó la hora de la diplomacia preventiva”, publicado en el diario argentino La Nación, el 23-05-00 en relación a la crisis de Paraguay.

³ En virtud de que se trata de similar materia, algunos de los antecedentes de esta Carta son comunes a los que en esta misma presentación se enumeran como antecedentes del Protocolo de Ushuaia.

democrático o su legítimo ejercicio del poder, a recurrir a la asistencia de la OEA para fortalecer y preservar la institucionalidad democrática, la que deberá solicitarse al Secretario General o al Consejo Permanente. El artículo siguiente contempla la iniciativa de estos últimos para brindar asistencia en similar situación, con el consentimiento del gobierno afectado, asistencia que podrá comprender un régimen de visitas y gestiones apropiadas a los mismos fines. Estas gestiones podrán culminar con decisiones de la organización *ex officio*, en las condiciones que se establecen, dirigidas a preservar la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

A propósito del Mercosur, quizá provenga de su fortalecimiento institucional la fuente más efectiva de prevención.

Naturalmente que no incurriremos en la ingenuidad de imaginar que la solidez y la adecuación orgánico institucional pueden constituir finalmente la clave para enfrentar con éxito las más complejas y dramáticas cuestiones, en especial cuando se trata del impacto desestabilizador de devaluaciones de gran magnitud, impacto imposible de evitar en los hechos en el estado actual de profundización del Mercosur y para el cual quizá no exista prevención posible en este contexto.

No obstante, si nos situamos en la perspectiva en que nos ubica esta Jornada de Reflexión, readquiere validez el enfoque propuesto.

Las respuestas ante las crisis ya instaladas --y radicadas, según el caso, en variados planos, conforme a coyunturas locales-- no han sido satisfactorias del punto de vista orgánico institucional. En efecto, las reacciones fueron fundamentalmente individuales y aunque justificadas y comprensibles ante desequilibrios inesperados, no conformaron a los demás socios, en quienes era factible provocar, más allá de la intención o el deseo de quienes se vieron obligados a adoptar ciertas medidas, nuevos y ulteriores desequilibrios.

Estos modos de reacción individual son propios de la naturaleza intergubernamental del Mercosur, característica cuya modificación no se prevé en lo relativamente inmediato. No existe un régimen preventivo general ante medidas unilaterales de los socios en el ámbito macroeconómico, donde se radican gran parte de las cuestiones problemáticas del Mercosur, pese a lo dispuesto en el artículo 5.b) del Tratado de Asunción, que prevé, bajo ciertas condiciones, la coordinación de políticas en este terreno.

En un enfoque de *lege ferenda*, es posible afirmar que la creación y el funcionamiento de una Asesoría o Secretaría Técnica, en el presente bajo negociación, por lo que no se estima pertinente mayor profundización, pudiera cumplir con un objetivo final tendiente a una coordinación mayor, sin perjuicio de otros cometidos intermedios específicos, coordinación que podría tener, en importante medida, un efecto preventivo de

crisis estatales, al permitir arbitrar soluciones de modo previo a la eclosión de situaciones -- precisamente porque serían precognoscibles-- cuya producción determina los indeseados efectos de notoriedad.

En otro escenario igualmente vinculado al perfeccionamiento institucional del Mercosur desde la perspectiva que aquí se examina, cabe recordar que se ha aprobado recientemente (18-02-02) el Protocolo de Olivos sobre Solución de Controversias en el Mercosur, destinado a sustituir el Protocolo de Brasilia en esta materia.

Dicho instrumento establece en el artículo 3 la posibilidad de solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión, cuyos mecanismos podrán ser establecidos por el Consejo del Mercado Común, a quien compete definir el alcance y la modalidad de dichas solicitudes.

Las posibles consecuencias de este mecanismo aún embrionario presentan singular interés. Pese a la indefinición en el texto del alcance preciso de este régimen de opiniones consultivas, estuvo en la idea de algunos países negociadores, en particular de Uruguay, la consideración del establecimiento de un sistema de prevención de controversias que habría de acompañar y complementar el sistema de solución de las controversias ya instaladas. Este sistema aportaría singulares beneficios. A la vez que en ciertos casos podría tener el efecto disuasivo de soslayar eventuales controversias --ventaja por sí-- permitiría configurar un fundado sistema de opinión proveniente de los expertos integrantes del tribunal permanente en materias eventualmente controvertibles, sistema de opinión que a la larga constituiría una jurisprudencia cuyo efecto unificador podría ser, en una medida que sólo la práctica podrá determinar con precisión, uno de los remedios para mitigar algunas de las desventajas de la naturaleza intergubernamental del Mercosur y de la consiguiente respuesta casuística e individual ante la aparición de las crisis que constituyen el tema de esta Jornada.

En fin, trátese de nuevos órganos técnicos o del aprovechamiento racionalizado de las herramientas institucionales ya concertadas, lo cierto es que esta Jornada de Reflexión induce a imaginar y a realizar aportes personales constructivos en pos de una articulación profundamente institucionalizada del Mercosur, en la que tanto en el plano político como en el económico, y en escenarios comprensivos de gobiernos y particulares, se identifiquen mecanismos coordinados preventivos de situaciones críticas, así como respuestas que permitan atemperar los efectos de las crisis ya instaladas⁴.

⁴ Las opiniones vertidas en esta presentación son estrictamente personales.

Ricardo Hormazábal Sánchez *

DEFINICIONES BASICAS.-

ESTADO DE DERECHO:

Se acostumbra a definir el Estado de Derecho “como aquel en que la autoridad política ejerce sus funciones reconociendo un ordenamiento jurídico ,normalmente pre establecido –que precisa tanto las atribuciones de la misma autoridad como los derechos y deberes que reglan la relación entre éstas y los gobernados y, en general ,las disposiciones que norman la convivencia social y los mecanismos jurídicos con arreglo a los cuales ella puede cambiar”¹

Dado el hecho que muchos regímenes autoritarios dictan normas jurídicas que enuncian el respeto a estas exigencias, pero que no las hacen aplicables, hay que prestar especial atención a que la realidad muestre el efectivo cumplimiento de estas disposiciones.

Como bien lo advierte el profesor Humberto Nogueira, ”La desubstancialización del Estado de Derecho realizada por el positivismo jurídico de fines del siglo XIX y principios del siglo XX llevaron a homologar Estado de Derecho con existencia de un ordenamiento jurídico, que ofreciera seguridad jurídica, con independencia de los aspectos sustantivos que determinaban el tipo de régimen o sistema político y el aseguramiento de los derechos esenciales para todos.”²

Las dolorosas experiencias vividas en el siglo XX, tanto en el plano mundial como latinoamericano, permiten que se desarrolle un proceso en el que los derechos individuales y políticos se complementen con los derechos económicos y sociales primero, para incluir más tarde los llamados de tercera generación, relativos al medio ambiente, a la paz y al desarrollo.

Una visión sustantiva del Estado de Derecho requiere que las normas jurídicas de todo nivel se sustenten en una clara legitimidad democrática, con auténtica participación del cuerpo político, con ciudadanos que puedan elegir y ser elegidos, que puedan ejercer sus derechos a asociarse en organizaciones políticas y sociales de toda índole.

* Abogado, ex senador; ex embajador de Chile

¹ Evans, Enrique, Teoría Constitucional, pág.44, Ediciones Nueva Universidad, segunda edición., Santiago, 1973.-.

² “Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, edición 2000”, CIEDLA, Buenos Aires., pag.36.-

Desde la segunda mitad del siglo XX se empiezan a dar pasos que conducen al establecimiento de un sistema político y jurídico global y regional que busca proteger estos derechos de abusos tanto del Estado como de sus agentes.

Cuando estos factores se reconocen en el quehacer real, se puede hablar de un país en el que existe un Estado de Derecho auténtico, en el que se busca asegurar y garantizar los derechos humanos y lograr un desarrollo económico-social marcado por la equidad.

EL MARCO INTERNACIONAL.-

La capacidad del sistema democrático nacional para recoger las nuevas realidades internacionales, es uno de los desafíos esenciales a los que se debe responder.

El profesor Nogueira, en la obra ya antes citada escribe:

“El permanecer aferrado a la dogmática jurídica del Estado nacional decimonónico, sin “aggiornarse”, significa quedarse al margen del proceso de desarrollo de la sociedad política contemporánea y del futuro, quedando fuera de la realidad, marginados, ...amarrados a una concepción estatal que no es más que una “ficción nostálgica” en la nueva realidad mundial, frente a integraciones binacionales, trinacionales, subregionales y regionales, donde se derriban fronteras, las cuales son cada vez más integradas y porosas.”³

El mismo autor señala que es necesario reconocer “la emergencia de un derecho supranacional cada vez más fuerte y la primacía del derecho internacional sobre el nacional, cuando el Estado ha ratificado y aceptado la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno, al incorporar los principios y normas de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados lo que asume la preeminencia del Derecho internacional válidamente ratificado especialmente en sus artículos 27 y 31, además de la doctrina de la los actos propios, que exige coherencia entre las decisiones tomadas libre, voluntaria y conscientemente y las conductas concretas...”⁴

Se hace necesario encauzar el creciente desarrollo de una sociedad interdependiente y globalizada en normas constitucionales .

Los Estados tienen, generalmente, la libertad para poder convenir tratados que ayuden en esa dirección.

³ Anuario.,pág. 49.-

⁴ Anuario, págs.47-48

Es perfectamente factible que ellos sean objeto de discusión en los parlamentos, en la opinión pública y que incluso sean sometidos a control de constitucionalidad en el proceso de incorporación al derecho interno.

Este control de constitucionalidad, en esta fase, debiera ser obligatorio, tanto porque vigoriza la opción de incorporar sus normas, como por cuanto previene el uso indebido de este control, si es que se pretendiera hacerlo después de haber sido incorporadas sus disposiciones al orden jurídico nacional.

LA SOBERANIA NACIONAL

Este aspecto dice relación con un asunto muy sustantivo, el de la soberanía nacional, cuya definición más clásica se entiende como “el poder supremo en virtud del cual existe y actúa el Estado”⁵.

Para la concepción tradicional, no es posible concebir un poder superior al del Estado por cuanto sería renunciar a un atributo tan relevante, que le ha permitido convertirse en lo que es.

Las experiencias europeas que hemos conocido han logrado encontrar una respuesta apropiada, afirmando que el propio fortalecimiento de la soberanía nacional requería aceptar que esta se ejerciera aceptando límites.

Cómo señala el profesor Brewer-Carias:

“Ni un paso se dio (en la integración regional europea) en la limitación de la soberanía nacional y en la transferencia de poderes de los órganos constitucionales de los Estados a la comunidad supranacional que no estuviese previamente prevista y autorizada en las Constituciones respectivas. Por ello, la integración regional (europea) se desarrolló fundada sobre disposiciones constitucionales expresas y no sobre interpretaciones.”⁶

Algunos países de la región ya han dado pasos en esta dirección.

Argentina, por ejemplo, en la Constitución reformada en 1994, tiene una norma específica .

⁵ Evans, op. Citada, pág. 33.-

⁶ Anuario,,pág.15.-

El artículo 75, numeral 24 establece, entre las atribuciones del Congreso: “Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con los Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.”

Paraguay, a su vez, en el artículo 145 de su Constitución dispone:

“La República de Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.”

Colombia, por su parte, en el texto Constitucional del año 1991, contiene el artículo 227 que señala: “El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y el Caribe mediante la celebración de tratados que sobre las bases de equidad, igualdad y reciprocidad con organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones”.

Venezuela también tiene norma Constitucional expresa.

En el artículo 153 del texto aprobado en 1999, se establece que la República “promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones”. También dispone que “podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración.” Para despejar eventuales dudas, agrega: “Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.”

Chile, ya en las reformas constitucionales pactadas al final del período dictatorial en 1989, se incorporó al artículo 5º una norma que hacía aplicable todos los tratados internacionales que se refirieran a materias de derechos humanos, pero de igual modo, se han suscitado controversias judiciales y teóricas sobre el punto.

En estos mismos días, a petición de los parlamentarios de la oposición de derecha, el Tribunal Constitucional, en fallo de mayoría, dictaminó que el Tratado Penal Internacional, suscrito por el Gobierno de Chile y cuya ratificación ya había sido aprobada en la Cámara de Diputados, era inconstitucional.

Por ello, el Gobierno se encuentra presentando un proyecto de Reforma Constitucional, para así poder continuar el proceso de ratificación de este tan importante instrumento.

LA CARTA DEMOCRATICA INTERAMERICANA.-

La aprobación de este texto de 24 artículos por parte de la Asamblea General, en el marco del vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la OEA, celebrado en la ciudad de Lima, es un paso de gran relevancia.

Más allá de la coincidencia que ese mismo día, 11 de Septiembre del 2001, el mundo se horrorizaba ante el brutal ataque terrorista desatado en contra de los Estados Unidos de América, el documento es parte de un largo proceso de aprendizaje.

BREVE SÍNTESIS DE SU DESARROLLO HISTORICO.-

Ya en 1948, la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con la finalidad de generar mecanismos apropiados para colaborar en la creación de una conciencia común de las necesidades y anhelos de la región, constituyó un hecho histórico en la trayectoria de las relaciones interamericanas.

También marcó un hito al hacer realidad el concepto de identidad hemisférica, hasta entonces un sueño de los líderes continentales del siglo pasado, idealistas pero también visionarios.

Durante buena parte **del siglo XIX, los países de nuestro continente buscaron puntos comunes**. La lucha anticolonialista era un antecedente esencial en la mayoría de nuestras naciones, lo que favoreció la realización de encuentros en que se pusieron en debate asuntos relativos a la seguridad común frente a las potencias coloniales, la paz, la esclavitud, etc.

En 1910, teniendo como sede la ciudad de Buenos Aires, se desarrolló la Cuarta Conferencia Internacional Americana, acordándose una convención por la que se creó la Unión Panamericana.

Desde entonces y por un lapso de tiempo de casi cuatro décadas, delegados de los Estados Unidos de América y de los Estados de nuestra región latinoamericana celebraron periódicamente sesiones para buscar criterios comunes que representaran adecuadamente los intereses regionales.

Es un hecho reconocido que las relaciones y vínculos entre los países se encuentran influidos por situaciones internas y externas.

La situación posterior a la Segunda Guerra mundial genera nuevas situaciones que tienen también su influencia en nuestra zona. Por una parte, el positivo proceso de reunificación del continente europeo y por el lado negativo, el desarrollo de la llamada “guerra fría”, impulsaron, dentro de la comunidad internacional, una redefinición de sí misma en todos los aspectos y el surgimiento de un nuevo concepto de nación y de soberanía nacional.

Se trazaron nuevas fronteras que creaban nuevos Estados; se empezó a definir un nuevo concepto de cooperación internacional ante las crecientes amenazas para la paz internacional.

También la preservación de la humanidad llegó a convertirse en un tema prioritario, que impuso un marco más humano y reconocible a la política y a las visiones ideológicas.

El impacto de la confrontación global liderada por USA y la Unión Soviética, enmarcaron a los países latinoamericanos como piezas de un juego mundial, en el que las reglas eran influidas de un modo determinante por la superpotencia del Norte.

Las partes originales de la Carta de la OEA, USA y los países latinoamericanos, tenían expectativas distintas respecto de ella, lo que obedecía a las distintas realidades que enfrentaba.

Nuestros pueblos, en general, atravesaron un período de transición difícil, en el marco de su lucha por fortalecer y consolidar la independencia política ante situaciones económicas inestables e inciertas y problemas de seguridad.

Se sentía muy presente la existencia de factores y circunstancias que amenazaban la autonomía e integridad de varios Estados de la región.

Estados Unidos por su parte, emergía como una fuerza casi insuperable, en todos los campos, con intereses globales que constituían, en muchos casos, una de las fuentes de preocupación para nuestros Estados, cómo se ha comprobado en múltiples ocasiones.

La situación de nuestro continente estuvo muy influida por los conflictos que esa confrontación generaba.

La necesidad de aislar el "peligro comunista" dio vida a políticas y acciones que debilitaron la cohesión democrática.

La búsqueda de apoyo incondicional implicó respaldo e incluso promoción de gobiernos dictatoriales que reprimían fuertemente a sus ciudadanos, parojojalmente, motivados por la más declarada "defensa de la democracia."

Hay estudios que registran en nuestro continente, 350 tomas del poder extra - constitucionales entre los años 1823 y 1965.

¿Cuántas debemos agregar desde ese entonces?

Pero en ese momento fundacional, la creación de la OEA y la promulgación de la Carta se constituyeron en factores muy positivos para el reconocimiento explícito de la igualdad jurídica de todos los Estados de la región, cuestión de gran relevancia para las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, dentro de la nueva situación mundial.

Esta nueva realidad necesitaba que se concretaran iniciativas que fortalecieran entre nuestros países la paz, la prosperidad y la cooperación.

El artículo 1 de la Carta original de la OEA recoge esta visión:

"Los Estados Americanos consagran en esta Carta la Organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia."

En esta primera definición se puede constatar que no aparece el concepto de democracia, pero sí los de paz, solidaridad, defensa de su soberanía, entre otros.

Pero incluso estos criterios prioritarios, no pudieron concretarse plenamente .

Un estudio, realizado por Ronald L. Scheman, concluye que entre los años 1948 y 1982 se registraron más de 44 contiendas y conflictos fronterizos entre naciones fundadoras de la OEA.

Las últimas dos décadas han agregado algunos ejemplos adicionales.

En relación a las ideas democráticas, éstas habían ido ganando fuerza, aunque no eran de práctica general en la Región..

A pesar de la precaria existencia de la democracia en el continente, su fuerza moral era de tal envergadura que la propia carta de la OEA en su artículo 2º establece:

La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

Sin duda que llama la atención el hecho de que al acordarse este texto en el año 1948, todos los países latinoamericanos, con excepción de tres de ellos, estaban regidos por dictaduras o juntas militares.

Las partes signatarias originales son las siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La situación desde entonces hasta 1958 se mantuvo casi igual.

En esa década, 1948 – 1958 quince países latinoamericanos estaban gobernados por gobiernos dictatoriales y sólo cinco podían recibir la calificación de democráticos.

Por otra parte, establecer el principio de la no –intervención, era muy valioso para resguardar una de las prioridades de los Estados latinoamericanos en ese tiempo: la integridad del Estado.

Por ello ,el artículo 15 de la Carta dispuso:

“Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.”

Las experiencias conocidas en nuestra región, muestran que este texto ha tenido sólo un carácter declarativo en varios momentos.

Para decirlo en las palabras de William Everett Kane :

“Si uno tuviera que elegir una palabra que caracterizara las relaciones entre Estados Unidos y América Latina desde principios de siglo, "intervención" sería probablemente la que mencionaría la mayoría de los académicos latinoamericanos.”⁷

El principio de la no- intervención se aplicó, muchas veces, con criterios ideológicos y vinculado a los intereses políticos de los actores de políticas claramente interventionistas en nuestro continente.

En un punto muy álgido del conflicto entre las dos grandes potencias y sus aliados, la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Uruguay, los días 22 y 23 de enero de 1962, adoptó una resolución en virtud de la cual se expulsó a Cuba de la OEA.

En una perspectiva distinta, había surgido la denominada "Doctrina Betancourt", promulgada por el Gobierno de Venezuela el 13 de Febrero de 1959, que establecía el rompimiento de relaciones diplomáticas con aquellos gobiernos de la región que llegarán al poder por medio de Golpes de Estado.

Once años más tarde, otro Presidente Venezolano, tan democrática como Rómulo Betancourt, Rafael Caldera estableció el principio del "pluralismo solidario", que significó el fin de la doctrina anterior.

La presencia creciente de gobiernos generados en forma no –democrática estaba produciendo un aislamiento de Venezuela en el continente.

⁷ En Civil Strife in Latin America

Debe tenerse presente que a la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada el año 1967 en Punta del Este, Uruguay, cerca de la mitad de los gobiernos latinoamericanos eran dictaduras.

En el año 1976, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, esto es 4 de 5 países de esa zona, vivían bajo regímenes militares.

En América del Sur, por su parte, Ecuador, Perú, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia, Argentina y Chile, tenían regímenes militares, fundados en la doctrina de la seguridad nacional no democrática.

Sólo Colombia y Venezuela tenían gobiernos democráticos.

Sólo 3 países, de 15, vivían bajo las formas democráticas.

La primavera democrática que empezó a florecer a fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, favoreció la adopción de resoluciones, incluso una reforma de la carta de la OEA, que buscaban desalentar los golpes de estado.

El 5 de junio de 1991 la Asamblea General aprueba la Resolución 1080. la que expresa que debe tenerse "en cuenta la existencia generalizada de gobiernos democráticos en el Hemisferio, es necesario darle efectiva aplicación al principio consignado en la Carta de que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa."

En el mismo documento se constataba "Que subsisten en la región serios problemas políticos, sociales y económicos que pueden amenazar la estabilidad de los gobiernos democráticos", resolvía darle instrucciones al Secretario General del organismo para convocar de inmediato al Consejo Permanente en caso de que se produjeran hechos que alteraran la institucionalidad democrática. También acuerdan elaborar un conjunto de propuestas que incentiven, preserven y promuevan los sistemas democráticos.

El 14 de Diciembre de 1992, en Washington, durante el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, se acordó la incorporación de una artículo nuevo:

Con el número 9 se agregó en el capítulo III de la Carta, una norma del siguiente tenor:

“Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del 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, de los grupos de y demás cuerpos que se hayan creado.”

Más adelante el texto se refiere a las condiciones que deben cumplirse para aplicar la sanción establecida:

- a.- La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.
- b.- La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros.
- c.- La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General;
- d.- La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado;
- e.- El Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización;
- f.- La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados Miembros.
- g.- Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.

México expresó su desacuerdo con esta reforma.

Por supuesto, hizo presente su rechazo enérgico a cualquier intento de perturbar el orden democrático, recordando que en múltiples oportunidades había reaccionado con prontitud y firmeza frente a rupturas del orden institucional, pero señalaba su convicción "de que la democracia es un proceso que emana de la voluntad soberana de los pueblos, y que no puede imponerse desde afuera. Agregaba, además, "no es aceptable que se den al organismo regional poderes supranación, instrumentos de intervención en los asuntos internos de nuestros Estados" (Anexo al Protocolo de Reformas, 1992.-)

Ese mismo año de 1992, el 27 de Junio, se firmó la Declaración Presidencial de Las Leñas, documento en el que se establecía “que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR”.

Más adelante, en 1996, se firma otra Declaración Presidencial de los países del Mercosur, a la cual adhirieron, también, Bolivia y Chile.

El día 24 de Julio del año 1998, en la ciudad argentina de Ushuaia, los Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, suscriben el denominado “PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRATICO EN EL MERCOSUR, LA REPUBLICA DE BOLIVIA Y LA REPUBLICA DE CHILE”, cuyo objetivo central era asignarle a la cláusula democrática adoptada por estos países un “carácter jurídico vinculante bajo el derecho internacional.”

Con este instrumento se perfeccionaba el mecanismo de consulta previsto para el caso que se presentara una ruptura del orden democrático en alguno de estos países.

Los Estados se obligaron a aplicar, por consenso, al Estado afectado medidas que incluían desde la suspensión a participar en los distintos organismos, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de estos procesos.

Estos son algunos de los antecedentes que preceden a la aprobación de la carta Democrática Interamericana.

No quisiera ahora, entrar al detalle de su contenido, pero sí resulta útil indicar algunos criterios esenciales que se contienen en sus 28 artículos:

El capítulo I se refiere a la democracia y el sistema interamericano.

El primer artículo reconoce el derecho de nuestros pueblos a la democracia y consagra la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla.

El artículo 2 establece que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los régímenes constitucionales en nuestra región. Reconoce también, que la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad.

En el artículo 3º se reconoce el carácter de elementos esenciales de la democracia representativa el respeto a los derechos humanos, la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos políticos y la separación e independencia de los poderes públicos.

Los siguientes tres artículos se refieren a la transparencia y probidad de las actividades gubernamentales, al fortalecimiento de los partidos políticos, el control de los altos costos de los gastos electorales y un adecuado financiamiento de estas actividades, así como promover y fortalecer la participación activa de la ciudadanía.

Los cuatro artículos del capítulo II se refieren a vinculación de la democracia con los derechos humanos.

El artículo 10 hace mención expresa a que la democracia requiere que se puedan ejercitar plena y eficazmente los derechos de los trabajadores y la aplicación de las normas laborales básicas contenidas en la Declaración de la OIT.

Todo el capítulo III, compuesto por 6 artículos se dedican a la democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza.

Se constata que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia.

La preservación del medio ambiente y un énfasis en el rol de la educación se abordan en esta parte.

El capítulo IV, con sus seis artículos se refieren al fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática.

En el art.17 se establece que cualquier gobierno de un Estado Miembro que considere que está en riesgo su proceso político democrático institucional o a su legítimo ejercicio del poder podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente para solicitar asistencia.

En las demás normas se incluye el derecho de otros Estados para solicitar visitas a un determinado país en que se esté viviendo una situación que afecte la democracia. Con la anuencia del país afectado, se podría concretar dicha misión.

También se incluyen en los arts.19 y 20 las medidas que se pueden adoptar en contra de un país que experimente esta situación, como las de suspensión en los órganos comunes y las demás medidas diplomáticas que se estimen pertinentes.

En el capítulo V, sus tres artículos se refieren a las misiones electorales que puede enviar la OEA a distintos lugares, a solicitud del Estado Miembro interesado.

El capítulo sexto y final, también con tres artículos, aborda la promoción de la cultura democrática las actividades especiales para la niñez, la juventud y la participación de la mujer en las estructuras políticas.

Concluyamos esta parte del trabajo constatando que el ejercicio colectivo de la soberanía es un hecho relativamente nuevo en las relaciones de los Estados de nuestro continente y sus dimensiones han estado bastante circunscritas.

Ha habido vacilaciones, cautela excesiva quizás y falta de disposición para tomar la delantera. Es posible que ello haya generado contradicciones y frustraciones.

Esto podría demostrar que la práctica no puede separarse de quienes la ejercen.

El rumbo futuro dependerá de la voluntad política para superar los elementos que dificultan el proceso.

EL TEMA DE LA GOBERNABILIDAD.

Diversos autores, entre ellos, Humberto Nogueira en la obra varias veces citada, pág.37, coinciden en señalar que el concepto “gobernabilidad” llegó a nuestra región a través del Informe de la Comisión Trilateral de 1975.

En ese documento titulado “La Crisis de la Democracia”, Samuel Huntington, el conocido académico neo-conservador norteamericano, se refería a una sobrecarga de la actividad burocrática sobre el sistema político, expresaba la desconfianza que sentía respecto de algunos procesos electorales y llamaba a luchar contra la adiposidad del Estado.

Más allá de que se pudiera interpretar su visión como algo restrictiva de la democracia representativa, ya que el informe sostenía que la situación de ingobernabilidad

de nuestro continente era provocada por un exceso de participación democrática y a la explosión de reivindicaciones de los grupos de interés, el concepto de gobernabilidad ha sido entendido en una armónica relación con la democracia.

De ahí que la gobernabilidad democrática sea una piedra angular en el afianzamiento y desarrollo de nuestros pueblos.

Para un destacado autor, la gobernabilidad democrática debe ser estudiada en cuatro aspectos:

- 1.-Las características básicas y los valores de orientación del sistema político respectivo;
- 2.- La forma y funcionamiento del régimen político, incluida la relación entre gobernantes y gobernados;
- 3.-Los procesos mediante los cuales se gestionan los recursos económicos y sociales para el desarrollo y;
- 4.- La capacidad gubernamental para diseñar, formular e implementar políticas y desarrollar políticas públicas.

(Santiago Escobar, “Transición democrática y gobernabilidad”, publicación AGSI,1997,PÁG.34.)

El mismo autor identifica, en mi opinión acertadamente, uno de los desafíos más delicados que deberemos afrontar:

“..las principales amenazas a la democracia no parecen provenir de una regresión a regímenes autoritarios, sino de los elementos ocultos que presenta su funcionamiento (corrupción , narcotráfico); las bombas de tiempo instaladas como temas no resueltos (reparaciones por violaciones a derechos humanos, indefinición de competencias institucionales y políticas); la calidad de sus instituciones; los niveles de equidad en el sistema; y la perfección y transparencia de los procesos decisarios.” (obra citada, pág.34)

ALGUNOS CASOS ESPECIFICOS:

El 11 de abril de este año, la república hermana de Venezuela vivió una situación que aún está fresca en la memoria de todos nosotros.

Las repercusiones de los hechos aún continúan.

Veamos cual fue la reacción internacional al respecto.

En declaración pública entregada el 12 de Abril, los integrantes del grupo de Río, a la sazón reunidos en San José, Costa Rica expresaron:

Los Presidentes de los países miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Grupo de Río, ante los hechos ocurridos en Venezuela, y ratificando su adhesión a los procedimientos democráticos y al Estado de Derecho, expresan lo siguiente:

- 1) Reafirman el Derecho de los pueblos a la democracia y la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla, y reconocen que la democracia representativa es indispensable para la paz y el desarrollo de la región dentro del marco de la Carta Democrática Interamericana.
- 2) Lamentan los hechos de violencia que han provocado la pérdida de vidas humanas y acompañan al pueblo venezolano en su deseo de reconstruir una democracia plena, con garantías ciudadanas y de respeto a las libertades fundamentales.
- 3) Condenan la interrupción del orden constitucional en Venezuela, generada por un proceso de polarización creciente.
- 4) Insta a la normalización de la institucionalidad democrática en el marco de la Carta Democrática Interamericana y a dar los pasos necesarios para la realización de elecciones claras y transparentes, en consonancia con los mecanismos previstos por la Constitución venezolana.
- 5) Informa que el Grupo de Río ha solicitado al Secretario General de la OEA la convocatoria de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente conforme al artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana, para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.
- 6) Solicitamos al Secretario General de la OEA, se disponga a tomar contacto con la realidad política de Venezuela a través de los medios que considere más adecuados.

Quisiera llamar la atención sobre algunos puntos específicos de esta nota.

1.-Expresan que “acompañan al pueblo venezolano en su deseo de reconstruir una democracia plena”.

2., Instan a la realización de elecciones claras y transparentes en consonancia con las normas constitucionales venezolanas.

En esta declaración no hay ninguna mención a que se respete al Presidente Chávez su condición de Presidente de la República.

Más allá de los análisis respecto a la visión política que intenta aplicar el señor Chávez, auténticos demócratas latinoamericanos, consideraron terminada la época Chávez.

Problemas de información en una situación muy particular. Sin duda.

En mi país, ello implicó el cambio del embajador de Chile en Venezuela, un hombre muy distinguido y con experiencia internacional.

La declaración del Consejo Permanente de la OEA, tampoco hace mención a la necesidad de respetar el cargo del señor Chávez.

Este aspecto es más llamativo cuando se examina la declaración del mismo órgano respecto a la situación que vivía Guatemala en el mes de Febrero del 2001.

En ese texto se expresa con claridad “Respaldar al Gobierno Constitucional del Presidente de Guatemala, Licenciado Alfonso Portillo y a las instituciones del estado de derecho.”

No cabe duda que hay situaciones diferentes en ambos caso, pero deja planteadas algunas inquietudes respecto a las conductas desarrolladas.

Una reflexión final.

Creo que los esfuerzos realizados han sido muy valiosos, e incluso se pueden considerar exitosos en casos como Paraguay, Ecuador, por ejemplo.

Pero la cuestión de cual sería la actitud definitiva de los países miembros en caso del rompimiento institucional, es un tema que debe mirarse con más atención.

Si llega un momento de esas características, los intereses nacionales particulares van a jugar un rol esencial.

Situaciones fronterizas, acuerdos especiales, pueden provocar reacciones no acordes con los objetivos señalados en los textos.

Para que decir lo que ocurriría si las debilidades existentes en algunos países reducen la primavera democrática y nos arrojan en varias naciones al crudo invierno dictatorial.

Para que ello no ocurra es esencial fortalecer los elementos claves de la gobernabilidad democrática en nuestros países.

Julio S. Nazareno *

Globalización e integración

La globalización, originada e impulsada por los cambios revolucionarios en la tecnología de la información y las comunicaciones, combinados con la necesidad de afrontar en forma coordinada e interdependiente la solución de problemas de la índole más variada -medio ambiente; finanzas; comercio; seguridad común; terrorismo; tráfico de drogas, etc.- que son comunes a la humanidad, penetra en todos los Estados -desarrollados o no- como un fenómeno creciente, irresistible y omnipresente.

Desde la caída del Muro de Berlín el mundo ha entrado en la Era de la Globalización. Los cambios tecnológicos y la apertura de las economías nacionales han transformado al mundo en un inmenso mercado donde cualquier objeto puede ser comprado o vendido, sin que importe, en los hechos, el lugar en el que se encuentre el productor y dónde esté el consumidor. Las fronteras nacionales se han vuelto más permeables a lo económico. Las transacciones pueden realizarse por medio de redes que conectan a la velocidad de la luz a centenares de millones de usuarios repartidos por todo el planeta y ningún país puede ser ajeno ya a esta realidad.

La integración regional es la respuesta racional que un conjunto de países opone a la globalización para afrontar, mediante la ampliación de los mercados, la producción en escala y el desarrollo de empresas cada vez más eficientes, las difíciles condiciones que impone una competencia comercial cada vez más exigente.

La integración no es solamente un proceso concebido por teóricos, proclamado por profetas y establecido por dirigentes. La integración es un proceso que compromete y entusiasma a los pueblos.

Siempre es oportuno recordar a Alberdi cuando decía: *“Nuestros Estados ...Hoy son llamados a ser comerciantes, para ganar la fortuna que no tienen. El peor de los tiranos es la pobreza; este enemigo no se bate con soldados, sino con comerciantes y trabajadores. En esta guerra de industria contra la pobreza, nuestros pertrechos son el dinero, el crédito, la tierra y el trabajo, nuestras armas el arado, la barreta, las máquinas, las letras de cambio, la contabilidad, los caminos y los buques sin cañones; nuestros soldados, el comerciante, el agricultor, el minero, el marino. He aquí la guerra, las armas y los ejércitos que han de salvar la América toda.”*

* Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación - Argentina

Esto significa que los cambios verdaderos y profundos, como los que resultan de una integración, sólo puede producirlos la sociedad entera. La tarea de los dirigentes pasa entonces por comprender la necesidad de producir esos cambios y adoptar las medidas necesarias para promoverlos y estimularlos.

El Mercosur

Notables han sido los avances que se han producido en el proceso de integración desde que se puso en funcionamiento el MERCOSUR

Ese avance refleja la continua y permanente voluntad de sus estados miembros, no obstante las contingencias que han debido padecer, de transitar la senda que lleva hacia la integración.

Aclaro que cuando hablo de contingencias no me refiero sólo a las de carácter económico, sino, especialmente, a aquellas que derivan de la tentación -muchas veces intensa y generada por fuertes presiones internas o externas- de aferrarse a una solución de cortos y parciales beneficios, pero que -a largo plazo- resulta perjudicial para el conjunto.

Por otra parte, el crecimiento del Mercosur es demostrativo de la capacidad de reacción que los países que lo componen han sabido oponer a una globalización que, con un estrépito cada vez mayor, golpea constantemente sus puertas.

El Mercosur es una realidad viva, joven y dinámica que se manifiesta por el incremento del intercambio comercial, dentro y fuera del bloque; por la necesidad de que los Estados que lo componen consulten y expliquen a sus socios, sin tapujos, acerca de las medidas macroeconómicas que han de decidir y que influyen sobre el desenvolvimiento del conjunto. Exigencia que se torna más imperiosa a medida de que aumenta la magnitud económica y, consiguientemente, la gravitación dentro del bloque, del Estado que decide modificar su política económica.

Pero esto no se ha limitado al terreno del comercio, la integración se manifiesta también por el incesante flujo de empresarios; funcionarios; expertos; representantes de entidades sectoriales; personalidades del ámbito científico y académico, que circulan entre los países del bloque, no sólo para promover el conocimiento recíproco sino también para plantear, debatir y resolver problemas que interesan a los países del Mercosur.

El interés que despierta el Mercosur –dentro y fuera del bloque- ha ido en constante crecimiento. Innumerables han sido los eventos realizados para conocer -desde los planos más diversos- no solamente aquellos asuntos que son de interés común, sino también las

particularidades que en todas las áreas del quehacer tienen nuestros países. Incontables han sido las publicaciones y estudios referidos al Mercosur, que se han efectuado desde su puesta en funcionamiento.

El dinamismo del Mercosur se pone de manifiesto también por el creciente interés que ha despertado el conocimiento de la lengua y la cultura de los países que han decidido asociarse. Los últimos diez años muestran un notable incremento del intercambio cultural entre los países del área, que se caracteriza por la permanente realización de eventos de todo tipo y la difusión de la enseñanza de idiomas y se acentúa por el continuo flujo de turistas entre los países de área y el desarrollo de las comunicaciones. Este es, quizás, el ámbito en el cual la integración, por espontánea, se vuelve más genuina, profunda y duradera.

Sin embargo, el crecimiento y la funcionalidad del Mercosur no han sido armónicos. Existen algunas áreas –particularmente aquellas que conciernen a las especialidades jurídicas- donde las disparidades son notorias.

De ellas es indispensable destacar las carencias resultantes de la ausencia en las Constituciones de algunos de los estados miembros –no es el caso de la República Argentina- de cláusulas que reconozcan la supremacía del derecho comunitario.

Es necesario que todos los países del bloque, cada uno con sus particularidades, hagan manifiesta en sus textos constitucionales la aceptación de la supranacionalidad como vía acorde a los requerimientos que el dinamismo integrador del Mercosur está exigiendo.

Mientras esto no suceda el funcionamiento institucional, los procedimientos de solución de controversias y la generación de un sistema jurídico comunitario continuarán postergados y limitarán, con ello, las posibilidades de aquellos actores del proceso de integración que hasta ahora han actuado con mayor efectividad.

Precisamente, esos límites constitucionales repercuten sobre el sistema institucional del Mercosur, compuesto de organismos intergubernamentales -como los regulados en el Protocolo de Ouro Preto- que adoptan decisiones por consenso.

El ejemplo de la Unión Europea nos muestra que la vía adecuada para favorecer la integración es la existencia de órganos comunitarios -independientes de los gobiernos de los países firmantes de los tratados- que deciden por mayoría.

Si el objetivo del Tratado de Asunción se limitase a la creación una Zona de Libre Comercio o una Unión Aduanera, podría afirmarse que la organización transita por la senda

correcta, más aún hasta puede sostenerse válidamente que hay un exceso de organismos de cooperación intergubernamental.

Pero este no es el propósito del Tratado de Asunción y tampoco es una respuesta satisfactoria a las esperanzas que nuestras sociedades depositan en la integración regional como mecanismo indispensable para contener los fuertes vientos que soplan desde la globalización.

Mientras el Mercosur no cuente con órganos comunitarios de integración, su operatividad estará limitada por la conveniencia de los gobiernos de sus componentes, que muchas veces estará en mejores condiciones de oponer exitosamente las ventajas concretas del localismo a las expectativas que nacen del interés comunitario.

Las asimetrías constitucionales en relación con la supremacía del derecho supranacional repercuten necesariamente sobre dos aspectos esenciales en un proceso de integración, que son la existencia de un real derecho comunitario directamente aplicable en los estados miembros y con primacía sobre sus ordenamientos internos y el establecimiento de un tribunal comunitario supranacional y permanente que, al definir, como última instancia, controversias derivadas de la aplicación del derecho comunitario precise sus alcances.

Si sumamos a las asimetrías constitucionales, la falta de derecho comunitario y la ausencia de un tribunal supranacional, hay un resultado muy claro que es la falta de seguridad jurídica, esencial para atraer las inversiones que la región necesita.

Integración Estado de Derecho Democracia y Derechos Humanos.

El artículo 75, inc. 24 de la Constitución Nacional habilita al Congreso para delegar competencias a favor de organismos supranacionales siempre que se hiciere *en condiciones de reciprocidad e igualdad, y cuando respeten el orden democrático y los derechos humanos.*"

Así como sólo puede haber democracia donde los partidos políticos con posibilidades de acceder al poder, son democráticos, lo mismo cabe decir de los procesos de integración que sólo producen los resultados que de ellos se esperan en Estados en los que la dignidad humana es el valor preponderante.

Prueba elocuente de ello es el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, firmado por los presidentes de los países del Mercosur, de Bolivia y de Chile, en julio de 1998, según el cual la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración.

Además se prevé que en el caso de que se produjera la ruptura del orden democrático en alguno de los estados partes, esto puede dar lugar a la suspensión del derecho de participar en los distintos órganos comunitarios, o la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos de integración.

En el caso concreto de la República Argentina esta norma exterioriza el contenido del artículo 36 de la Constitución Nacional, que reafirma su vigencia *“aun cuando su observancia se interrumpiere por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático”*.

En el régimen constitucional argentino, complementado por la normativa del MERCOSUR, todo intento de usurpar funciones de gobierno no sólo afecta al orden institucional y lesion a los Derechos Humanos, sino que también acarrea el aislamiento económico y comercial.

Esto pone de manifiesto a las claras que la integración no es un proceso meramente económico, sino que, más precisamente, es un instrumento del cual se valen los Estados para asegurar la dignidad del hombre.

La integración económica, concebida de esta forma sostiene la vigencia del orden democrático.

Además, descartada la hipótesis de un atentado contra el sistema institucional, el proceso de integración, al acentuar la competencia entre los estados que lo componen, tiene por efecto una mejora en la relación del ciudadano con las instituciones.

En efecto, la experiencia europea muestra que la integración promueve la competencia entre los Estados Partes, no sólo la competencia entre los productores de bienes o los prestadores de servicios, sino también la competencia entre las instituciones de gobierno y administración, que deben actuar cada vez más eficazmente.

Resulta indudable que cuando se define el destino de una inversión económica, será preferido aquel lugar donde las instituciones protejan mejor la vida y los bienes de las personas; donde los procedimientos administrativos y parlamentarios sean menos complicados y donde la prestación del servicio de justicia sea más rápida y eficiente.

Y esto significa, concretamente, que la integración no sólo trae beneficios en el terreno económico, sino que también extiende sus ventajas sobre la sociedad al tornar más eficaces a las instituciones y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Esta es, según creo, la manera más sólida y consistente de proteger el estado de derecho, el sistema democrático y los Derechos Humanos.

Globalización normativa y globalización jurisdiccional.

Me interesa hablar en esta oportunidad de la “globalización normativa en materia de Derechos Humanos”. Creo que esto es indispensable hacerlo porque un proceso de integración no sólo acarrea beneficios de índole comercial o económica, sino que tiende a promover la dignidad del hombre.

En esta globalización normativa -tal como sucede dentro del régimen del Pacto de San José de Costa Rica- los Estados Partes aplican –mediante sus órganos legislativos, administrativos y jurisdiccionales- normas similares en materia de Derechos Humanos y los órganos supranacionales aconsejan, advierten o juzgan acerca del cumplimiento de dichos tratados por los países firmantes.

En mi opinión personal y, en tanto se mantenga dentro de esos cauces, creo que esta globalización normativa es beneficiosa, porque además de formar un cuerpo normativo común en la importante materia de los derechos humanos, también es respetuosa, en la mayor medida posible, de la soberanía –fundamento del derecho internacional- de los estados miembros.

Por eso es que ninguna duda tuve al firmar sentencias como las dictadas en los casos “Giroldi”, o “Gorriarán Merlo” en las que la Corte invalidó normas procesales penales que entraban en colisión con los tratados sobre Derechos Humanos. Era consciente de que en esos casos contribuía a que un órgano del Estado Argentino –ejerciendo un acto soberano, como es una declaración de inconstitucionalidad- promoviera la integración normativa en materia de Derechos Humanos con otros Estados.

Existe, en cambio otra globalización, a la que llamaré “globalización jurisdiccional” cuya evolución observo con serios reparos.

Una de las bases sobre las que se sustenta la comunidad internacional es la cooperación entre los Estados para la persecución y el castigo de los delitos. Ella se inspira en un ideal colectivo de afianzar la justicia y el interés compartido de evitar la impunidad de los criminales.

Pero hago notar que hablo de cooperación y esto significa la voluntad de actuar de manera concertada entre dos o más estados soberanos. En ella se funda –por ejemplo- la rica normativa –convencional, legal y consuetudinaria- que rige a la extradición de criminales.

Hablar de cooperación entre estados soberanos significa, en mi opinión, que dicha actuación concertada se practique respetando la igualdad soberana entre los estados, principio que incluye dentro de su formulación al principio penal y procesal de territorialidad.

En los tiempos que corren esta “globalización jurisdiccional” a la que hice referencia se hizo manifiesta de una manera inorgánica.

Un tribunal, situado en alguno de los países que hoy exhiben al funcionamiento de sus instituciones y el respeto de los derechos y garantías con el mismo orgullo con el que –un siglo atrás- mostraban la pujanza de sus imperios coloniales, mediante una interpretación extensiva de principios que todos compartimos –como aquellos que repudian la impunidad de los crímenes de lesa humanidad- dejando de lado el principio de territorialidad, se arroga la competencia para juzgar y condenar delitos que han ocurrido en el territorio de otro estado soberano, que, naturalmente, tiene menor poderío económico y militar que el país donde tiene su asiento el tribunal requirente.

Conocemos varios casos que se han planteado en este sentido. No conozco ninguno que lo haya hecho en sentido inverso.

Una manera más orgánica de esta “globalización jurisdiccional” es la que está estructurada en el “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, al que dimos cabida en nuestro ordenamiento mediante la ley 25.390, publicada el 23 de enero del año 2001.

Comparto, como seguramente lo harán ustedes, todos los propósitos que figuran en el Preámbulo de ese Estatuto.

Comparto, como seguramente lo harán ustedes, las tipificaciones delictivas –genocidio; crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra- que con envidiable precisión contiene el mencionado Estatuto.

¿Cuáles son entonces mis reparos? Básicamente la posición preeminente que el Estatuto atribuye al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad puede instar la acción penal internacional; puede solicitar la suspensión del trámite de un proceso *sine die* y la Corte Penal Internacional está obligada a decretarla; el Consejo de Seguridad es el garante del Estatuto y puede ser el ejecutor de las decisiones de la Corte Penal Internacional.

Hablando claro, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son, en realidad, sus cinco miembros permanentes (Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Rusia y China), que, a diferencia de los demás Estados tienen derecho de voto. No se trata precisamente de una institución democrática, sujeta a controles.

Cada uno de esos Estados cuenta con un poderoso arsenal de armas nucleares, químicas y bacteriológicas de destrucción masiva, cada vez más desarrollado y sofisticado, preparado para disuadir y agredir, que resume, con fáctica brutalidad, todo el extenso catálogo de aberrantes delitos que el Estatuto define con singular detalle.

Todos ellos –algunos en el presente, otros en un pasado no muy lejano- tienen una extensa nómina de actos que contrastan con el respeto debido a los Derechos Humanos y sobre los que –amparados en su poderío- nunca han respondido, ni siquiera dando señales de arrepentimiento. Si estos son los impulsores, los garantes y los ejecutores de la Justicia Penal Internacional, creo que no nos llevará mucho tiempo, comprender que aún existe una distancia considerable para alcanzar el ideal de la Justicia Universal, que todos compartimos.

No obstante esa prevención creo que las normas y los contenidos del Estatuto de Roma, exhiben un aspecto sumamente positivo y que tiene relación con el temario que nos convoca. Quien pretenda atentar contra el sistema democrático, usurpando el poder y violando los Derechos Humanos, debe saber que –si no cuenta con el respaldo de alguno de los poderosos del Mundo- corre el riesgo de enfrentarse con la justicia de la Comunidad Internacional y ser condenado por ella.

Ramiro Orias Arredondo*.

Democracia y reformas políticas e institucionales

Quiero empezar esta exposición destacando y valorando la capacidad que ha demostrado la hermana República Argentina, en la última experiencia que le ha tocado vivir, para encontrar soluciones a sus problemas políticos dentro de los cauces constitucionales, pese a las dificultades económicas y sociales que ha vivido y que originaron esas circunstancias que determinaron la renuncia del Presidente de La Rua y la sucesión del Presidente Duhalde.

Anotar también, que el pasado año Bolivia pasó –en circunstancias diferentes- por un proceso de sucesión constitucional, cuando el Gral. Hugo Banzer, aquejado por problemas de salud que le impedían continuar ejerciendo su gestión gubernamental para la que fue elegido, tuvo que renunciar a la primera magistratura del país, dando lugar a una sucesión pacífica, ordenada y constitucional de la Presidencia, con la asunción al cargo del Ing. Jorge Quiroga Ramírez, en ese entonces Vicepresidente de la República y Presidente del Congreso.

Al igual que el caso Argentino, el proceso boliviano es una muestra de cómo nuestros países han avanzado en la consolidación del Estado de Derecho. Con seguridad, una década atrás una circunstancia imprevista como ésta, que involucrara la renuncia del Presidente de la República, hubiera sido motivo de incertidumbre institucional, inestabilidad política e incluso, fractura democrática; una circunstancia así podría haber significado un cierto vacío de poder y la oportunidad de buscar “arreglos” o “salidas políticas”, que no siempre guardan relación con las prescripciones constitucionales.

Y esto creo que no es casual. En Bolivia, éste año cumplimos 20 años de continuidad democrática, con las elecciones nacionales de junio próximo, serán ya cinco comicios nacionales que los bolivianos tendremos para la elección, por votación popular, del Presidente de la Nación y de los miembros de las Cámaras legislativas, con alternancia pacífica del poder y sin las tensiones que significaban este tipo de transiciones.

Este largo período de continuidad democrática con reformas políticas y modernización institucional, es sólo comparable con la estabilidad que tuvo el país en el período liberal, que marcó las dos primeras décadas del siglo pasado. En una Bolivia que

* Abogado, Magíster en Estudios Internacionales, profesor universitario. Actualmente se desempeña como Secretario General de la Presidencia de la República de Bolivia.

era una especie de paradigma de la inestabilidad política latinoamericana, hoy vemos como –en este siglo XXI- se va afirmando una nueva cultura cívica en la sociedad boliviana, más exigente con el sistema político, que interpela por mayor participación, por más transparencia y por mejor institucionalidad; en suma, por una mejor democracia.

Frente a estos retos, el país ha ido poniendo a tono su ordenamiento constitucional con estas demandas ciudadanas. Hoy existe una Corte Nacional Electoral independiente y confiable, junto a un sistema electoral mejor organizado, se ha aprobado una Ley de Partidos Políticos que impulsa a su democratización interna y las principales fuerzas políticas se insertan en la práctica de la democracia pactada y concertada, superando el “canibalismo político” de viejo cuño.

Por otra parte, el proceso de modernización de la justicia ha dado pasos sustanciales con la creación del Tribunal Constitucional, el Consejo Judicatura y el Defensor del Pueblo, la aprobación de un nuevo procedimiento penal y de una nueva Ley del Ministerio Público, junto a la designación de una Corte Suprema de Justicia, conformada por notables jurisconsultos y electa por 2/3 de votos del total de los miembros del H. Congreso Nacional. Todos estos funcionarios han sido designados por un período superior y diferente al de la gestión gubernamental.

En cuanto a la administración pública, se ha promulgado el Estatuto del Funcionario Público, que procura crear un régimen de carrera administrativa, se ha designado un Super Intendente del Servicio Civil, de una terna aprobada por 2/3 del Senado, junto al tratamiento de un nuevo conjunto de normas orientadas a luchar contra la corrupción, como la Ley de Procedimientos Administrativos.

Este proceso de institucionalidad ha significado que este próximo 6 de agosto cambiará el Presidente, sus ministros y parlamentarios, pero se seguirá manteniendo la misma Corte Suprema, los mismos magistrados del Tribunal Constitucional, la Defensora del Pueblo, el Contralor General de la República, Presidente y Directorio del Banco Central, Superintendente de Bancos, los Superintendentes del sistema de regulación financiera y sectorial los Directorios del servicio de Impuestos, de la Aduana Nacional y del Servicio Nacional de Caminos.

El proceso de descentralización administrativa y de fortalecimiento de los roles municipales, sin duda contribuye de igual forma a que cada vez menos temas de la agenda pública estén centralizados en la Plaza Murillo. También destacar que esta última semana, los principales partidos con representación parlamentaria han estado concertando un

conjunto de reformas constitucionales para abrir los espacios políticos a la participación ciudadana.

Estas son –por mencionar las más importantes- algunas de las tareas que el sistema político, a través de la actividad legislativa, ha encarado para responder a las nuevas demandas ciudadanas, pero la tarea no ha concluido ni está cerca de acabar, las movilizaciones sociales y protestas que afectaron al país los últimos dos años es la mejor evidencia de una agenda inconclusa.

Por otra parte, existe un déficit de credibilidad en el sistema político, coexisten con estos cambios viejas prácticas de la tradición política. El hecho que la corrupción este cada vez más en los titulares de los diarios, es un síntoma de que la sociedad está crecientemente interesada en exigir buen gobierno, eficiencia y transparencia a los políticos, es decir, el ciudadano quiere responsabilidad en la gestión pública.

Frente a estas tendencias, a los legisladores –en tanto expresión de la soberanía y la democracia- les toca contribuir al proceso de consolidación y fortalecimiento de las instituciones políticas; sólo con institucionalidad el Estado de Derecho puede ser parte de la cultura política de las sociedades.

Así, la gobernabilidad y la institucionalidad se convierten en el nuevo paradigma de la economía. Sólo si aseguramos una base institucional sólida, fuerte, estable y cierta, la economía podrá encontrar los consensos políticos y sociales para encara los desafíos actuales. El reto no se reduce a más o menos democracia, sino pasa por construir una mejor democracia.

Vivimos tiempos en los cuales los factores políticos pesan cada vez más en el crecimiento económico, y sin crecimiento y prosperidad las democracias son incapaces de ofrecer un futuro mejor para nuestros pueblos. El sistema democrático tiene que traducirse en la mejoría de las instituciones políticas, económicas y sociales; en un mejor cumplimiento de las funciones del Estado; servir de apoyo de crecimiento y una mayor justicia social; y en un mejoramiento claro de la calidad de vida de todos. Entre esas tareas también está la necesidad de una mayor cooperación internacional para combatir las amenazas de los sistemas democráticos.

Ciertamente, las instituciones internas están siendo fortalecidas y los ciudadanos están en mejores condiciones para la defensa de la democracia en sus propias sociedades.

Pero al mismo tiempo, sigue existiendo la necesidad de instituciones externas para brindar soporte a dichos esfuerzos nacionales, o para actuar en su lugar cuando éstos son aún incipientes.

El Estado de Derecho no sólo se construye en el plano nacional, en el ámbito externo también se ha ido avanzando en mecanismos de cooperación para el fortalecimiento de la democracia y en ese camino tenemos en la región ya varios peldaños, como la cláusula democrática prevista dentro el Protocolo de Ushuaia, adoptada entre los países del MERCOSUR, más Chile y Bolivia, que concede fuerza jurídica vinculante a un principio de compromiso democrático entre los países signatarios, de acuerdo al cual el mantenimiento del régimen democrático es una condición indispensable para tener acceso a los beneficios de los acuerdos de integración, caso contrario el país transgresor puede quedar en el aislamiento, no sólo el aislamiento internacional político, sino que la marginación de ese país de los beneficios económicos de la integración.

El Protocolo, conocido también como la cláusula democrática del MERCOSUR, establece que la vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre las Partes. Este documento establece sanciones, que pueden llegar a la marginación del pacto comercial. Los esfuerzos encaminados hacia la integración económica y comercial sólo hacen sentido en el marco del respeto a las instituciones democráticas. Así la incorporación de la cláusula democrática se debe entender no sólo en su carácter sancionatorio, sino en el de compromiso de disuasión y prevención.

Este instrumento es una expresión concreta y real de los esfuerzos de nuestros gobiernos y sociedades civiles para garantizar un ambiente democrático, basado en el Estado de Derecho, que es condición fundamental para alcanzar el desarrollo y la prosperidad. La Cláusula Democrática es un ejemplo excelente de los alcances que puede tener la cooperación entre los países de la región y de la importancia decisiva del marco político en los procesos de integración.

Los países de la región viven una época difícil. Por una parte afrontamos serias amenazas a la continuidad del sistema democrático y por la otra hemos presenciado instituciones todavía débiles, políticas muy discutibles, escasez de recursos y un estado en retroceso por los graves problemas fiscales, junto a los efectos de las crisis financieras internacionales. Podríamos decir así que la presencia de la democracia en la región no es definitiva y concluyente y tenemos ante sí enormes desafíos pendientes por delante.

La “cláusula democrática” del Mercosur, se activa en caso de la “ruptura del orden democrático” y cesa con el “pleno restablecimiento del orden democrático”. Pero, ¿que sentido tiene *orden democrático*? ¿que se entiende por *democracia*? Este concepto puede

tener diversas interpretaciones e incluso el nuevo autoritarismo lo hace a nombre de profundizar la democracia.

Así como integración no es solamente bajar aranceles, Democracia no se reduce al mero acto de votar. Reconocemos que la democracia tiene múltiples dimensiones, y los países pueden avanzar o retroceder en cualquiera de estas dimensiones de manera simultánea. Pero existen ciertos límites o condiciones indispensables para que un régimen político sea considerado democrático.

Nuestros países deberían avanzar en establecer un conjunto de condiciones mínimas e indispensables para considerar aceptable un régimen democrático. En el sentido que señala Robert Dahl, con su concepto de Poliarquía, un régimen político democrático debe ser aquel en el que estén el plena vigencia ciertos principios fundamentales del Estado de Derecho moderno como: la independencia y separación de poderes, la libertad de asociación, pensamiento, expresión e información, el derecho a elegir y a ser elegido en elecciones libres, justas, donde se compita por el voto, para que así el establecimiento de instituciones y de políticas públicas dependan de la voluntad ciudadana, además de contemplar mecanismos de participación y concertación social que permitan la solución pacífica de los conflictos.

Hay que dejar remarcado que, en el último tiempo, se ha ido ampliando el concepto de que la democracia no es sólo la realización de elecciones libres, justas, transparentes, basadas en el sufragio universal y secreto. La democracia es también el respeto de los derechos humanos y las libertades públicas fundamentales; separación e independencia de los poderes públicos; transparencia de las actividades gubernamentales, probidad, responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo; es tener un régimen plural de partidos políticos; el acceso a la información, libertad de prensa y libertad de expresión; fortalecimiento de los derechos humanos; la eliminación de todas las formas de discriminación; la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; así como el respeto al Estado de Derecho por parte de todas las entidades y sectores de la sociedad, ya que la tarea de construir democracia e institucionalidad es una tarea de gobernantes y gobernados.

Como ha señalado el Secretario general de la OEA, debemos alcanzar una definición más exigente del término democracia, que empiece con el respeto por los derechos humanos, que incluya además cinco aspectos fundamentales: a)una representación efectiva mediante elecciones y sistemas partidistas; b)la capacidad para proporcionar servicios básicos, comenzando con la protección de la seguridad física; c)la subordinación de las fuerzas armadas ante la autoridad civil; d)una participación ciudadana significativa y un pluralismo político; y e)un conjunto de frenos y equilibrios institucionales que proporcionen una responsabilidad pública, incluyendo poderes judiciales independientes y

la existencia de un régimen de derecho que se aplique de manera consistente e igualitaria a todos los ciudadanos.

En ese sentido, sería muy recomendable que en el caso del MERCOSUR se adopte una más amplia definición para cuando se entiende que debe activarse esta cláusula, en el caso de ocurrir, por ejemplo- una interrupción súbita o irregular del proceso institucional político democrático o del legítimo ejercicio del poder por parte de un gobierno elegido democráticamente (autogolpe). Al efecto, la región no debería dejar este tema a una postura pasiva o reactiva, esperando una interrupción a la democracia para activar este mecanismo de cooperación política. La democracia se la construye día a día, y para ello nuestros países deberían concertar una agenda propositiva, que impulse o induzca, desde el plano externo, a nuestros países a consolidar mayores avances institucionales y reformas políticas.

Como parte del trabajo del mecanismo de consulta y cooperación política que se tiene acordado entre los países del MERCOSUR, se debería pensar también, como se lo está haciendo en el OEA, en el establecimiento de una instancia de evaluación y seguimiento para medir el progreso en las dimensiones democráticas identificadas anteriormente, una especie de observatorio regional de la democracia, lo que podría estar vinculado a la gradualidad de las sanciones y que sirva como base para implementar mejoras en la calidad de la democracia en cada uno de nuestros países. Aquí, la labor de un Parlamento del MERCOSUR, con participación de legisladores de oposición y oficialismo de los congresos nacionales puede ser un aporte interesante.

Con esa intención, comencé mi exposición destacando los avances institucionales y de la nueva arquitectura del Estado de Derecho de la democracia boliviana, porque democracia no es retórica, se expresa en la realidad con instituciones y prácticas concretas, y nuestros países deben ser celosos vigilantes de ellas, para así asegurar que la integración económica avance sin los obstáculos políticos que significan la ruptura de la institucionalidad democrática en cualquiera de los países miembros.

Muchas gracias.

Félix Peña *

¿Puede ser el Mercosur, en su situación actual, un escudo protector eficaz de la democracia y del Estado de Derecho en sus países miembros?

¿Puede desempeñar, por lo demás, un papel significativo y positivo en el desarrollo de un espacio de paz, estabilidad política y democracia, en América del Sur, tal como se imaginó en ocasión de la Cumbre Sudamericana de Brasilia, hace menos de dos años?

Las preguntas anteriores adquieren hoy una relevancia particular por lo menos por dos motivos:

El primero, es la tendencia creciente a un debilitamiento de los sistemas políticos democráticos en la región, o al menos de la percepción que se tiene sobre su capacidad para articular respuestas eficaces a las inmensas -y muchas veces contradictorias- demandas que surgen, a la vez del interior de cada sociedad –particularmente, en términos de mayor equidad social, de igualdad de oportunidades y de participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones a través de representantes legítimos-, y del entorno externo –particularmente, en términos de las disciplinas económicas y del esfuerzo de competitividad sistémica, que se requiere para navegar un mundo globalizado y regionalizado-. Ello ha conducido a instalar nuevamente en la región el espectro de la inestabilidad política y de la crisis de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho, si no por los medios habituales en el pasado –el golpe militar-, pero sí a través de métodos más sutiles de vaciamiento de la democracia y de una erosión profunda del Estado de Derecho.

El segundo es el también debilitamiento creciente del Mercosur, si no como realidad regional o como idea estratégica –una sigue vigente por ser inevitable ya que está determinada por historia y geografía, y la otra, por contar aún con respaldo de las clases políticas y de las opiniones públicas-, sí como proceso formal orientado por reglas libremente consensuadas por sus socios. Es el carácter de “rule-oriented” –en el sentido definido por el profesor John Jackson- lo que está afectado en el Mercosur, por una combinación de factores que hacen a la calidad institucional en el sentido más amplio del término -calidad de los mecanismos de decisión, comenzando en algunos casos por el nivel nacional; calidad y efectividad de las reglas formalmente aprobadas; debilitamiento de los “sobreentendidos” o reglas de juego informales; deficiencias en los mecanismos de administración de crisis y de solución de controversias; falta de capacidad del sistema de

* Miembro del Comité Ejecutivo del CARI - Director del Instituto Comercio Internacional de la Fundación BankBoston. Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero –Argentina-

reglas de juego para responder a las demandas que surgen de situaciones críticas (cuestión de las válvulas de escape o cláusulas de salvaguardia)-. Todo ello está conduciendo de hecho, incluso más allá de las voluntades políticas, a un Mercosur “power-oriented”, en que la inclinación natural al comportamiento discrecional unilateral de los socios, no encuentra en el marco institucional común incentivos a su restricción. El resultado es la tendencia creciente –iniciada hace varios años- a la “aladificación” del Mercosur, o sea el predominio de un modelo de integración-ficción, en el que las reglas de juego se cumplen si se puede y sólo en la medida que se pueda, y en el que los comportamiento unilaterales contrarios a lo pactado, se compensan con comportamientos similares de los otros socios. Se logra preservar así el principio de reciprocidad, pero se afecta seriamente el efecto disciplina que es uno de los aportes más valiosos de un proceso de integración en serio a la estabilidad política y económica de los socios, e incluso se afecta la previsibilidad necesaria para estimular decisiones de inversión en función del espacio económico ampliado.

Un Mercosur debilitado, no orientado por reglas que penetren en la realidad (principio de efectividad), no puede cumplir plenamente con sus objetivos económicos (eficacia) y comienza a perder relevancia para las estrategias nacionales de cada uno de los socios, e incluso legitimidad en la perspectiva de sus opiniones públicas.

Ello afecta seriamente su calidad como escudo protector de la democracia entre sus miembros y eficacia como efecto de demostración para la región. La existencia de la cláusula democrática podría transformarse incluso en un elemento retórico, frente a realidades de crisis recurrentes en algunos de los países socios, sobre todo si ellas adquieren modalidades sutiles –y por lo tanto a veces imperceptibles- de gradual erosión del Estado de Derecho, de pérdida de confianza de los ciudadanos en sus instituciones representativas, y de debilitamiento creciente de las disciplinas económicas y sociales que se requieren hoy para competir con éxito en el ámbito global e incluso regional.

Probablemente la respuesta a este cuadro cruce –por lo menos en su componente Mercosur- por un serio esfuerzo de adaptación de las reglas de juego a las actuales realidades del proceso de integración, y por un incremento significativo de la calidad institucional del proceso de integración tanto al nivel del propio Mercosur (nivel en el que se supone que se articulan los intereses nacionales, se formulan las reglas de juego que reflejan la reciprocidad de intereses de los socios, y se vela por el cumplimiento de lo pactado), como al nivel nacional de cada uno de los países participantes (nivel en el que se supone que se preparan las decisiones desde una perspectiva del interés nacional, y en el que las reglas deben ser cumplidas para alcanzar su eficacia).

Ello permitiría restablecer la idea original, de un Mercosur concebido como entorno regional favorable a la consolidación de la democracia en cada uno de sus socios, y como plataforma común para navegar, compitiendo y negociando, el mundo globalizado.

No resolvería los eventuales problemas que la democracia y el Estado de Derecho enfrenta en cada uno de los socios. Pero aumentaría significativamente las posibilidades de defenderla, al brindar un espacio más propicio para la conciliación de las demandas contradictorias que surgen hoy de la tensión nación-globalización, y para la legitimidad social de las políticas públicas que se requiere para competir y negociar con eficacia en el sistema internacional global.

Romeo Pérez Antón *

1.- Centraremos nuestra contribución en la cláusula democrática del MERCOSUR y en la evaluación de las situaciones críticas surgidas al respecto y de la actitud adoptada frente a ellas por los países miembros. Dejaremos de lado, por falta de espacio y pese a su estrecha asociación con los aspectos seleccionados, la cuestión del Estado de Derecho en el proceso mercosuriano, que presenta problemas específicos e intrincados. El MERCOSUR, como es notorio, ha establecido formalmente la exigencia de la efectiva convivencia democrática en sus países miembros y ha previsto sanciones de suspensión de los Estados que no la cumplan. La consagración de la cláusula democrática se hizo en el entendido de que ella había estado siempre implícita en los convenios y resoluciones del proceso, desde su propio origen. Y no conocemos disidencias o reservas sobre ese supuesto, ni en decisores y negociadores ni en investigadores y analistas.

Creemos, en cambio, que cabe dudar acerca de si, no obstante la contundencia del compromiso, tenemos los mercosurianos cabal conciencia de todas las principales implicaciones de la cláusula democrática y de todas las responsabilidades que proyecta sobre la gestión de las ciudadanías y autoridades del MERCOSUR aun en ausencia de amenazas o crisis democráticas perceptibles.

- a) *Implicaciones.*- Es preciso, para identificarlas, tener constantemente en cuenta que la convivencia institucionalizada democráticamente y canalizada dinámicamente por las complejas reglas de la democracia representativa constituye la mayor aventura política de la historia, la más audaz aceptación de riesgos, la inaudita incorporación al ámbito de lo normal de sus mismas impugnaciones y desafíos, salvo los violentos.

De allí que un compromiso con la democracia no es nunca trivial, ni en la política interna ni en la política internacional y de las integraciones: ese ideal debe afirmarse contra una multiplicidad de amenazas y riesgos, concurrentes o en ininterrumpidas sucesiones. La democracia afronta día a día a todos los autoritarismos y sus promesas de orden y certidumbre, a las aspiraciones insatisfechas pero libremente expresadas, a la crítica irresponsable en los medios de comunicación masiva, a la ligera judicialización de la política, a los vetos y los empates sociales y todas las dificultades del gobierno pluralista deliberativo (véase, entre otros títulos de la literatura reciente, “Teoría de la Democracia” de Giovanni Sartori y “La Democracia y sus Críticos” de Robert Dahl).

En esas condiciones, la cláusula democrática de los pactos de integración no se reduce nunca a un mandato de excluir al Estado miembro que se aparte de la normalidad de ese régimen; establece una genuina aventura en común, una red de vínculos e intereses tendida en los cimientos de la construcción política. La cláusula democrática funda una comunidad política. Esa norma o disposición no admite incluirse en convenios

* Miembro del Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH – Uruguay

de estructura *do ut des*, de intercambio de prestaciones, sino sólo en convenios de sociedad, asentados en alguna forma de *affectio societatis*.

b) *Responsabilidades*.- A todas esas circunstancias, que señalan la necesidad de actuar continuadamente en pro de la asociación para realizar la ardua convivencia democrática, se añade la paradoja relativa a las sanciones de la cláusula, paradoja reiteradamente destacada: por la índole del precepto, las sanciones de su incumplimiento no pueden sino ser graves, pero cuanto más exitoso y avanzado esté un proceso de integración menos aplicables resultan esas sanciones, ya que irrogarían tanto daño al Estado incumplidor como a sus asociados. Más aun, a cierta altura, la suspensión o exclusión definitiva de un país son irrealizables, pues las integraciones representan procesos que las autoridades públicas administran dentro de estrechos límites (Gustavo Magariños, “Integración Multinacional. Teoría y Sistemas”; Montevideo, ALADI- ORT, 2000). A tal punto que las fuerzas y los intereses sociales podrían llegar a mantener, en muchos y decisivos planos, al Estado suspendido dentro del espacio integrado.

La cláusula democrática, entonces, contiene un irrenunciable principio y remite a una activa colaboración preventiva, a discreta diplomacia de apoyo al país en crisis, a oportunas gestiones. Cuando sobrevenga una ruptura no habrá probablemente ninguna alternativa aceptable y aquella cláusula gravitará sólo hacia la hipocresía, el juicio superficial, el escapismo.

2.- La consagración de una comunidad democrática integracionista implica asimismo una ineludible revisión de la suficiencia o insuficiencia de las instituciones de ese proceso. En el caso del MERCOSUR, esa revisión inspirada en las garantías de la democracia exigible arroja como resultado, a nuestro entender, una notable insuficiencia, derivada de dos déficit muchas veces denunciados. El déficit de parlamentarización y el de judicialización.

a) *Déficit parlamentario*.-El proceso carece de genuinas instituciones parlamentarias (Magariños, op. cit.; Raúl Bernal-Meza, “Institucionalización del MERCOSUR” e Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas – IRELA, “Unión Europea – MERCOSUR: Comparación de la Institucionalización”, en Dieter W. Benecke y Alexander Loschky, editores, “MERCOSUR: Desafío Político”; Buenos Aires, KAS-CIEDLA, 2001). Las funciones de representar, expresar y legislar se encuentran, por tanto, mal ejercidas por órganos que poseen también competencias ejecutivas y hasta arbitrales, confundidas y recíprocamente menoscabadas todas ellas.

Entre los debilitamientos de las funciones parlamentarias, se pierden muchísimas oportunidades de desarrollar la actividad preventiva en la que se juega la suerte de una cláusula democrática: los auténticos órganos parlamentarios de la integración (asociados a los parlamentos de los Estados miembros pero no mal sustituidos por éstos) podrían preservar la democracia contra tecnocratismos y elitismos que el mismo proceso genera o

fomenta, contra aspiraciones no debidamente ilustradas susceptibles de tornarse autoritarias, contra vetos y bloqueos corporativos, contra perversiones de la judicialización, contra presiones externas a los países que se integran, etc.

Frente a deslizamientos o deterioros que pudieran llegar a rupturas de la continuidad democrática, el debate y eventualmente la negociación de decisiones, típicos de la vida parlamentaria, constituirían con frecuencia la gestión más oportuna, delicada y eficaz que cupiera a las instituciones de una integración calificada por la cláusula que estamos analizando.

b) *Déficit jurisdiccional.*- Tan erróneo, en cualquier diseño institucional político moderno, como asignar competencias parlamentarias a órganos de vocación ejecutiva (y por consiguiente, tentados por los simplismos ejecutivistas) es asignar la función jurisdiccional a órganos de cuño ejecutivo o... parlamentario. Las tres expresiones esenciales del Estado no admiten, sin ser la disminución de su calidad y efectividad, la atribución acumulativa con la inevitable rebaja de los beneficios de la especialización. Las integraciones deben contar con un mínimo de judicialización propia, aunque, en el extremo opuesto, se verían afectadas hasta en su democraticidad por una judicialización excesiva o irresponsable.

Nos parece obvia la importancia de un Tribunal de Justicia para el normal desarrollo de un proceso democrático de integración multinacional. Por una parte, ese Tribunal podría concurrir a la protección preventiva de la democracia, pronunciándose sobre denuncias o quejas relativas a conductas ilegítimas o apartamientos limitados de la cláusula y sus implicaciones normativas. Por otra, el Tribunal (en tanto principal encargado de la observancia del principio de legalidad) debería establecer el hecho nuclear de si un Estado miembro ha violado o no la cláusula democrática y, en caso afirmativo, se ha hecho merecedor de algunas de las sanciones previstas. En tanto no exista dicho Tribunal, la calificación de los Estados socios como democracias correrá por cuenta de órganos intergubernamentales (con este carácter al menos por ahora) de vocación ejecutiva, el Consejo primordialmente, lo que abre cuestiones procesales tan explosivas como la de determinar cómo y cuándo debe interrumpirse la participación del Estado eventualmente acusado en el órgano de calificación de su democraticidad.

3.- También impele una cláusula democrática bien concientizada al examen crítico de los comportamientos de los principales actores y agentes del proceso, públicos y privados. En este plano, creemos observar la fragilidad de algunos puntales del régimen democrático y de su eficiencia, gubernativa y en la realización de los derechos y libertades fundamentales.

Uno de esos puntales reside en la educación, considerada tanto en sus estructuras de organización como en sus contenidos. Sin poder confirmar aquí estas afirmaciones, anotamos que los sistemas educativos de los países del MERCOSUR no contribuyen tanto como se espera de ellos a la aventura democrática de nuestras sociedades. Adolecen de

deficiencias de concepción, de régimen y de gestión, aun si nos complace reconocer que las vocaciones y profesiones educacionales se sustentan día por día en el talento y la abnegación de miles de personas. Ello no obstante, pensamos que lo más urgente para la vigorización de la convivencia democrática en el área consiste en la renovación de ciertos contenidos que esos sistemas trasmiten. La teoría y la filosofía de la democracia no se exponen íntegramente, en los diversos niveles de la enseñanza. Las teorías del conflicto social y del cambio histórico son con frecuencia impartidas con favoritismo o dogmatismo. Persisten, sobre todo en Primaria y Secundaria, nacionalismos estrechos y groseras tergiversaciones a favor de la historia oficial. Muchos mensajes didácticos agreden todavía indebidamente las culturas y creencias populares, son portadores de elitismos, de científicisimos obsoletos, de eurocentrismo, de francofilia o anglofilia inmoderadas, etc.

Otro puntal aún quebradizo es el de la información masiva. Los medios de comunicación social y los caudales de datos y análisis que ponen en circulación forman en gran medida un ambiente de influencia sobre las integraciones, en concreto sobre el MERCOSUR. En nuestra opinión, la información de masas sólo marginalmente se ha integrado; el MERCOSUR se halla escasamente noticiado a las ciudadanías, los trabajadores y los consumidores y sujeto a análisis de mala calidad. En relación a las responsabilidades de gestión y conductas que irroga, como hemos sostenido, la cláusula democrática, el mantenimiento de un ambiente propicio a las correspondientes instituciones y a la capacidad de éstas de gobernar las sociedades del área reviste tanta o mayor trascendencia que la diplomacia y las intervenciones preventivas sobre las que hemos enfatizado. Y en la sustentación de tal ambiente no podría exagerarse la influencia de medios de difusión integrados (aunque no necesariamente supranacionales), familiarizados con los problemas del proceso, aptos para desentrañar las complejidades del compromiso democrático mercosuriano.

El déficit más gravoso en el plano de las prácticas, sin embargo, radica a nuestro criterio en la vida partidaria, en todos los Estados componentes del MERCOSUR y en el proceso integrador mismo. Reputamos riesgoso que a las exigencias de gobernar indirectamente la integración no hayan respondido los partidos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con una consistente aproximación entre sí, que les facilite cumplir aquellas exigencias y con vistas a una cabal integración partidaria, al modo de las *familias* protagónicas en el caso de la unificación europea. Las tensiones de ese cuadro podrían conducir a defeciones de los partidos en cuanto a la integración (para no pagar los costos políticos en el escenario de sus respectivos Estados) o a desempeños incompetentes, excesivamente *nacionalistas* de fuerzas políticas que carecen de la escala del MERCOSUR. Ambas alternativas pueden redundar, a su vez, en tecnocratismos y en insatisfacción de las ciudadanías con la mediación partidaria, amenazantes ambos de la estabilidad democrática comprometida.

4.- Una evaluación de conjunto de las situaciones críticas que se han presentado respecto de la cláusula que consideramos no deja de causar inquietud. Esas situaciones, en efecto, han revestido o revisten gravedad y tienden a prolongarse, no a resolverse o diluirse.

La más visible ha sido la del Paraguay, de 1999 (asesinato de Argaña y derrocamiento de Cubas) pero actualmente se acumulan amenazas a la democracia en Argentina. Aunque Brasil exhibe estabilidad y progresos de participación cívica, las tremendas desigualdades socioeconómicas que padece vulneran sin duda el autogobierno y el disfrute por todos de los derechos y las garantías fundamentales. El mismo Uruguay, que ha alcanzado el firme arraigo masivo de las instituciones democráticas y ofrece el gobierno de partidos más refinado del área (Jorge Lanzaro, coordinador, “La Segunda Transición en el Uruguay”; Montevideo, Instituto de Ciencia Política – Fundación de Cultura Universitaria, 2000; Charles Guy Gillespie, “Negotiating Democracy. Politicians and Generals in Uruguay”; New York, Cambridge University Press, 1991), ve su vida política presionada por el deterioro social y la recesión económica excepcionalmente dilatada.

No es poco, para una integración pactada bajo condición de democraticidad de sus Estados miembros. Ante ese panorama, los órganos mercosurianos, según toda la información recabada, han omitido la acción preventiva sistemática, flexible, prudente. Sólo reaccionaron a los acontecimientos del Paraguay y eso para obtener una mera observancia de las menos convincentes formalidades (“renuncia” de Cubas, ausencia de una investigación cabal del asesinato de Argaña). No hemos logrado datos que permitan acreditar siquiera una labor *ex post*, de carácter reparatorio de un tejido institucional por lo menos rasgado. Ha prevalecido, según todo indica, la actitud de distracción o de “hacer la vista gorda”. El MERCOSUR de la cláusula democrática es frágil, pasivo, medroso.

La cláusula, empero, recoge un principio indeclinable, como hemos dicho, por lo cual sólo vale salir hacia delante. Hacia su efectividad. Una revisión institucional parlamentarizante y judicializante y conductas de los partidos, los medios de difusión y los gobiernos acordes a la consolidación de una comunidad democrática marcarían, en nuestra opinión, el rumbo de esa marcha hacia delante.