

## ANÁLISIS DE LA CLÁUSULAS DEMÓCRATICAS DE LA UNASUR Y EL MERCOSUR Y EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD SUDAMERICANA

Antonio Félix López Acosta<sup>1</sup>

**Resumen.** En relación con las medidas que podrían aplicarse ante la falta de atención al mismo “Protocolo de Ushuaia” (de compromiso con la Democracia en el MERCOSUR), vigente entre los cuatro Estados Miembros, emergentes del “Tratado de Asunción”, nos permitimos realizar un análisis sobre su efectividad en la labor tendiente a una mayor “democratización” de las decisiones, respeto del Estado de derecho, profundización y mejora de los derechos fundamentales.

El objetivo del presente análisis consiste en considerar la posibilidad de adelantar alguna táctica de posicionamiento que sirva de contrapeso ante un futuro incierto durante el periodo de suspensión de nuestro país, dada la complejidad geopolítica e interdependencia comercial que se ha creado con la situación actual de nuestro país en el MERCOSUR, y que hoy día está más vigente que nunca.

De ahí se podría convenir que la única solución que queda para resolver las diferencias en materia comercial y política es la negociación diplomática. Pero, ¿cómo, qué, de qué forma y para qué negociar, en la presente situación.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional de Asunción. Profesor Universitario, Embajador, ex Viceministro de Relaciones Exteriores para Asuntos Económicos Internacionales, Negociador Nacional ante Organismos Multilaterales y procesos de integración Regionales y Subregionales.

## 1. Protocolos sobre compromisos con la Democracia en UNASUR y en el MERCOSUR

La posición hegemónica de los dos grandes vecinos (el Brasil y la Argentina), a todos los niveles (población, dimensión territorial, PIB, etc.) y la posición del Paraguay como país “pequeño” (de menor dimensión económica), junto con el Uruguay, la que se ve agravada por su “mediterraneidad”, hace que existan asimetrías importantes que no le permiten, por ser uno de los más vulnerables, hacer valer sus puntos de vista en las negociaciones internacionales y en las decisiones tomadas a nivel regional. Estas condiciones dan origen a tener que afrontar en el seno del MERCOSUR un desequilibrio permanente y estructural importante a todos los niveles.

Esta situación se magnifica y asume características preocupantes ante medidas que desconocen los principios básicos irrenunciables presentes en la Carta Magna, que recoge los que el Derecho Internacional sustenta para las buenas y fructíferas relaciones entre Estados soberanos.

Ante la cruda realidad de la suscripción de un “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”, nos permitimos realizar un análisis sobre su efectividad en la labor tendiente a una mayor “democratización” de las decisiones, respeto del Estado de derecho, profundización y mejora de los derechos fundamentales (libre circulación de bienes servicios y personas, ...), etc.

Una síntesis sobre la sensibilización de las variables dependientes de otras variables independientes, ha sido el objeto de la investigación, en la búsqueda de encontrar en qué medida el mencionado Protocolo permitiría efectivizar el proceso decisonal regional y beneficiar a los países más vulnerables de la zona (caso particular del Paraguay).

Este análisis nos recuerda que el principio básico de las relaciones internacionales es el de la **NO INTERVENCIÓN** en los asuntos internos

de los Estados, como defensa para los países de menor dimensión económica o pequeños, principalmente cuando se encuentran rodeados de países grandes o poderosos.

El principio de la no intervención lo establece la Constitución en su artículo 143, inc. 7, y el Paraguay lo ha defendido en diversas ocasiones y en distintos foros, con tenacidad y vehemencia por haber sufrido intervenciones directas o indirectas por parte de otros países cercanos o distantes, con igual o mayor grado de desarrollo.

Es cierto que el principio de la no intervención ha consentido algunas limitaciones para defender otro tan importante del Derecho Internacional: la defensa de los derechos humanos, el de la libertad, que es base de la democracia. De ahí que para defender los derechos humanos hay que defender la democracia y a la autoridad legítimamente constituida.

Esa es la razón por la que en los foros y organizaciones internacionales han surgido las llamadas “cláusulas democráticas” que son la defensa de los derechos humanos con respecto al principio de no intervención.

Esta defensa de la democracia tiene dos fases: la primera es la defensa de las autoridades legítimamente elegidas o constituidas y la segunda fase es la defensa de los pueblos cuando estas autoridades que fueron elegidas constitucionalmente abusan del poder violando las constituciones de los Estados o violando los derechos humanos.

La cláusula democrática de la UNASUR sólo contempla la fase referente a la amenaza a la autoridad legítimamente constituida o cuando se ha roto la normalidad y se ha derrocado a un gobierno, y no contempla, en ningún momento ni en ninguna parte, la defensa de los pueblos cuando las autoridades legítimamente constituidas violan las constituciones o los derechos humanos, lo cual la hace incompleta pues tiene solamente una finalidad en vez de abarcar las dos fases mencionadas anteriormente.

Además, aparte de la ruptura del orden constitucional, se refiere a “cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”. Esta situación confiere una amplitud tan grande que cualquier hecho, llámese huelga, o críticas duras de los periódicos o cualquier manifestación que pueda hacer alusión a un juicio político, que es una facultad constitucional, ya podría hacer que entre en funcionamiento esta denominada cláusula democrática de la UNASUR, lo cual constituirá realmente una violación de los principios de libertad y de la propia democracia, constituyéndose en una abierta intervención de los otros Estados en los asuntos internos.

Asimismo, debería definirse claramente, quien resuelve su aplicación. Puede ser el Consejo de Jefes de Estado o simplemente el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la UNASUR, dando una libertad a los otros países a intervenir directamente en los asuntos internos de otros Estados lo cual es incompatible con lo que se ha mencionado como base de las relaciones internacionales, que es el principio de no intervención.

Por otra parte, en esta cláusula democrática de la UNASUR, las medidas que deben tomar “cuando exista la ruptura, amenaza de ruptura o cualquier otra situación que ponga en peligro el ejercicio del poder” son de una amplitud tan grande que significa ahogar prácticamente al Estado al que se le aplica dicha medida.

Para el Paraguay, enclavado en el corazón de la América del Sur, sería especialmente grave, funesto, que se le aplicara el cierre de las fronteras terrestres, tal como dice este Protocolo Adicional. Significaría que perdería toda comunicación con el mundo al no tener litoral marítimo. Esto hace inaceptable pensar en la aprobación de este Protocolo Adicional que en vez de ser democrático, resulta propio del absolutismo.

La defensa que debemos seguir haciendo del Paraguay, por no contar con un litoral marítimo, es absoluta, y así se ha hecho en el pasado

defendiendo el principio básico del derecho de los países en desarrollo sin litoral, a tener libre acceso al mar.

El Paraguay ha suscrito el Tratado Constitutivo de la UNASUR, en vías de ratificación. El “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia” es parte de dicho Tratado Constitutivo, pero debemos rechazar nuestra adhesión al mencionado Protocolo Adicional, a menos que no sea aplicable en la parte “que pueda crear o cree una situación de intervención en los asuntos internos de un Estado soberano sin litoral marítimo”.

La única alternativa es condicionar nuestra ratificación a su adecuación a los principios consagrados por la OEA en su Carta Democrática que es la que debe seguir nuestro continente.

## **2. La suspensión del Paraguay en el MERCOSUR**

Posteriormente a este análisis, surge un nuevo elemento a partir de las manifestaciones vertidas por Cancilleres de la UNASUR, incluidos los de los Estados Miembros del MERCOSUR, en entrevistas con los líderes de los partidos políticos nacionales, en ocasión de una reunión extraordinaria sobre el “Juicio Político” del Congreso, ante las cuestiones emergentes de las posibles consecuencias del tratamiento del “debido proceso”, que podrían constituir un “quiebre del orden constitucional de la República del Paraguay”.

En relación con las medidas que podrían aplicarse ante la falta de atención al mismo, el “Protocolo de Ushuaia” (de compromiso con la Democracia en el MERCOSUR), vigente entre los cuatro Estados Miembros emergentes del “Tratado de Asunción”, nos permitimos realizar un análisis sobre su efectividad en la labor tendiente a una mayor “democratización” de las decisiones, respeto del Estado de derecho, profundización y mejora de los derechos fundamentales, cuyos compromisos más concretos, expresan lo siguiente:

“ARTICULO 4. En caso de ruptura del orden democrático en un estado parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado”.

“ARTICULO 5. Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente”.

“Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.”

### **Antecedentes**

Producida la separación de su cargo del presidente Fernando Lugo por parte del Poder Legislativo paraguayo, en la reunión de presidentes del MERCOSUR realizada en la ciudad de Mendoza el 29 de junio de 2012, se decidió, sobre tablas y sin debate, suspender al Paraguay en su condición de miembro de aquel acuerdo, aunque sin afectar sus derechos económicos y financieros, obviándose toda consulta con el “Estado afectado”.

Este hecho pone dudas respecto de la licitud de la decisión adoptada, tanto por la falta de consulta, requisito esencial exigido por la norma comunitaria que se aplicó, como también porque, en apariencia, se habría tomado aquélla sin conocer cabalmente los hechos y, en especial, las normas jurídicas, que llevaron al Poder Legislativo paraguayo a remover al titular del Poder Ejecutivo.

El principio básico de las relaciones internacionales, como ya se expresara anteriormente, es el de la NO INTERVENCION en los asuntos

internos de los Estados, establecido en la Constitución en el Artículo 143, inc. 7.

A esta norma, de singular interés jurídico, la acompaña una estructura específica - por medio de la facultad del Poder Legislativo, según el artículo 195 de la citada Constitución-, para la de investigación a todas las ramas del gobierno. Específicamente se establece que ambas Cámaras del Congreso podrán constituir comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de sus miembros.

El artículo 225 de la Constitución que regula el **Juicio Político** establece que: “El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a **juicio político por mal desempeño de sus funciones**, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos, o por delitos comunes.”

En este caso dice: “La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. En tanto que, corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en **juicio público** a los acusados por la Cámara de Diputados y, en su caso, declararlos culpables, **al sólo efecto de separarlos de sus cargos**”.

Además, “en los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria”.

El artículo no prevé plazo ni procedimiento alguno para que las Cámaras se expidan; sólo requiere que el **juicio sea público**, exigencia que protege el conocimiento que debe tener el pueblo de la existencia del proceso y de su motivación, pero evitándose el peligro de que un conflicto prolongado haga que la nación caiga en el desgobierno y el caos.

En el caso del presidente Fernando Lugo, la Cámara de Diputados decidió que era pasible de ser imputado por mal desempeño de sus funciones, considerando principalmente lo actuado respecto de un enfrentamiento para el desalojo por toma e invasión de propiedades, entre campesinos y policías (considerado como una masacre a estos últimos), con un saldo de muertes en ambos bandos.

La imputación a Fernando Lugo fue confirmada por 73 votos contra 1 y 2 ausentes; y la Cámara de Senadores lo consideró culpable por 39 votos contra 4 y 2 ausentes, excediéndose en ambos casos los porcentajes exigidos por la Constitución.

Ante este hecho, y en aplicación de las facultades previstas en la Carta Magna, el Vicepresidente reemplazó al presidente, como correspondía.

Para el Paraguay, carente de litoral marítimo, sería especialmente grave que se le aplicara el cierre de las fronteras terrestres, lo cual significaría que perdería toda comunicación con el mundo. Esto constituiría realmente una violación de los principios de libertad y de la propia democracia, constituyéndose en una abierta intervención de los otros Estados en los asuntos internos.

Esto nos hace pensar que medidas de esta naturaleza -caso del Protocolo de Ushuaia II (MERCOSUR), suscrito en Montevideo, pero no ratificado por nuestro país- en vez de ser democráticas, resultan arbitrarias.

Estamos conscientes de que las nuevas autoridades responsables de la ejecución de la Política Exterior, tendrán presente que la defensa que debemos seguir haciendo del Paraguay debe ser permanente y absoluta.

### **3. El fortalecimiento de la democracia: Protocolo de Adicional al Tratado Constitutivo UNASUR, sobre Compromiso con la Democracia (2010)**



En el Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas se certifica que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: **irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia;** participación ciudadana y pluralismo; **derechos humanos universales, indivisibles e independientes;** reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible.

También se ratifica que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos, son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común en paz y prosperidad económica y social y para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros.

No se encuentra una mención específica a la **libre circulación de bienes, servicios y personas**, ni referencia a tratamiento especial para países sin litoral marítimo o **mediterráneos**.

En su artículo 2, Objetivos, acuerda realizarlos en el marco del **fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados**.

En su artículo 11, Aprobación de Normativa, establece que las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados se podrán acordar estando presente al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.... Los acuerdos sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultados por el Secretario General a los E. M. ausentes que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento... El caso del Consejo de Delegadas y Delegados dicho plazo sería de quince (15) días.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los E.M. una vez que haya sido incorporado en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo con sus respectivos procedimientos internos.

En su artículo 26, Entrada en vigor, ... treinta (30) días después de la fecha de recepción del noveno (9°) instrumento de ratificación ACTUALMENTE EN VIGOR.

El Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR, adoptado por los Estados Miembros de UNASUR y no aprobado por el Congreso paraguayo, establece en su Art. 4 una cláusula según la cual, ante un caso de ruptura o “amenaza de ruptura” del orden democrático en un Estado Miembro, los países de la región podrán ordenar, por si y ante si, el “cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros”.

Este artículo 4 y casi todos los del “Protocolo Adicional” de referencia, constituyen un gravísimo atentado contra la soberanía del Paraguay que de ninguna manera puede ser consentida –y mucho menos aprobada- por nuestro gobierno, ni por nuestro pueblo.

Se debe considerar como una verdadera imposición, primero, porque dicho Protocolo deja abierta a la libre y subjetiva interpretación de países extranjeros qué constituye una “amenaza de ruptura” del orden democrático. Esto se contradice con el concepto internacional sobre ruptura del orden democrático, la representa un golpe de Estado, es decir, el reemplazo de un gobierno legítimo (constitucional) por otro de facto.

Es mucho más grave cuando el concepto de “amenaza de ruptura”, al no estar establecido el Protocolo, por ser muy laxo da lugar a un sinnúmero de interpretaciones subjetivas. Por tanto, puede darse el caso de que una Jefa o Jefe de Estado (para utilizar la denominación en UNASUR) alega, con argumentos o sin ellos, que su poder es objeto de

alguna “amenaza”, los demás Estados Miembros, con la presencia de nueve (9) de ellos pueden ordenar el inmediato bloqueo del Estado en cuestión”!

En el caso particular del Paraguay si ocurriera una situación similar, por ser “mediterráneos”, los paraguayos nos veríamos inmediatamente expuestos a ser cercados por un bloqueo de gravísimas consecuencias para nuestra seguridad, así como para la subsistencia misma del Estado y la economía del país.

Ningún compatriota y mediterráneo, por idealista que fuera, podrá superar una circunstancia en la cual las fronteras se cerrarán, pues se estaría acabando el comercio exterior, se suspendería todo tráfico aéreo y marítimo, así como las comunicaciones y lo que es peor, con suspensión de la provisión de energía (que también es nuestra - 50%), de los servicios y suministros (quedaríamos sin gas y sin petróleo).

Entraríamos a un proceso en el que al considerar los artículos tanto del Tratado de UNASUR como de su Protocolo sobre Compromiso Democrático, estaríamos aceptando tamaño despropósito ya que de “democrático” no tiene absolutamente nada, y hasta podría concluirse tener un objetivo “de dominio sobre los países sin litoral marítimo”.

#### **4. La "Seguridad Sudamericana"**

En la reunión de presidentes de los países sudamericanos, realizada en Brasilia, se adoptaron conclusiones en cuanto a impulsar un espacio sudamericano de integración y cooperación. Del Comunicado de Brasilia se extrae el siguiente diseño, que contiene cinco ejes temáticos:

1. la cooperación política, reflejada fundamentalmente en el fortalecimiento de la democracia;
2. la seguridad; la lucha contra las drogas;
3. la integración económica de nuestros países mediante el establecimiento de una área de libre comercio;

4. la construcción de las infraestructuras para la integración; y

5. el avance del conjunto de países sudamericanos hacia la sociedad de la información.

En síntesis, lo que se plantea es el objetivo de que este espacio sudamericano sea una comunidad democrática, integrada, moderna y proyectada al mundo, en el cual la Comunidad Andina y el Mercosur ampliado con Chile, Bolivia, deberán ir convergiendo progresivamente, manteniendo su propia identidad, y Guyana y Surinam se podrán incorporar con modalidades de participación compatibles con su pertenencia a la Comunidad de Estados del Caribe.

De la apreciación se deduce que hay una manifestación clara para una cooperación política, cuyos principios son la paz, la democracia, los derechos humanos y la integración.

Existe una serie de compromisos establecidos en los dos instrumentos mencionados. Sin embargo, es importante tener en cuenta la naturaleza cambiante de los conflictos a nivel internacional.

En materia de conflictos, durante el período 1989-98 se registraron ciento ocho conflictos armados en setenta y tres lugares del mundo. De éstos, noventa y dos fueron intraestatales, nueve fueron intraestatales con intervención foránea y solamente siete fueron interestatales.

Se puede deducir que los conflictos se encuentran en recesión entre Estados y que la conflictividad actual es de carácter intraestatal. Las causas de estos conflictos internos pueden hallarse en el resurgimiento de los nacionalismos (por ejemplo, los casos de Bosnia y Kosovo); crisis de gobernabilidad (caso de varios países en África); o en demandas sociales insatisfechas (situaciones comunes en América Latina).

Además hay otra conflictividad emergente que es la violencia urbana, que se articula internacionalmente en lo que se conoce como el crimen internacional organizado. Sus causas se pueden hallar en el

creciente desempleo y expansión del sector informal de la economía; la acelerada urbanización; las migraciones; o las nuevas tecnologías que escapan al control del Estado.

El distinguido jurista Héctor Gros Espiell decía: "Hasta hoy las dos Zonas de Paz -las del Índico y del Caribe- creadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, son simplemente entelequias jurídicas, dos bellas expresiones de loables objetivos, que no han logrado resultados positivos y no han sido capaces de asegurar ni promover la paz en la región".

Este comentario debe servir para prever y superar las dificultades que este tipo de experiencias han tenido a nivel internacional. Actualmente se está desarrollando entre Argentina, Chile y Brasil una cooperación importante en materia de seguridad, que va desde el fomento de la confianza hasta la cooperación entre fuerzas militares y la coproducción de equipos. Es importante tener en cuenta estas experiencias para construir sobre ellas esquemas de seguridad más amplios en el plano sudamericano.

Se hace necesario desarrollar nuevas concepciones de seguridad, pasando de las concepciones de seguridad defensiva a las concepciones de seguridad cooperativa, y de ellas, a las concepciones de seguridad democrática, y por último, a las de seguridad humana.

Las concepciones de seguridad, deben ser cambiadas por otras ligadas a la conflictividad actual, que además comprendan lo que es el cambio profundo que se está produciendo, en nuestras sociedades nacionales y en la sociedad internacional. El papel del Estado-nación como principio ordenador de las relaciones internacionales, está siendo crecientemente erosionado por el surgimiento de nuevos actores (empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.) que inciden crecientemente en dichas relaciones. Por otro lado, la preocupación por la persona humana viene tomando un papel central en la agenda internacional.

No se trata solamente de la seguridad del Estado sino la seguridad de la persona humana y asimismo, de la seguridad democrática, mucho más rico y más profundo porque aborda la problemática social y las causas que originan la inseguridad ciudadana.

Paralelamente, es necesario revisar las relaciones cívico-militares, porque naturalmente, la paz debe estar asegurada, la función de las fuerzas armadas y su relación con la civilidad deben ser reevaluadas y enriquecidas.

Al mismo tiempo, se requiere de una cooperación política efectiva entre los países sudamericanos para resolver en forma pacífica conflictos pendientes que, si bien son pocos, de hecho existen. Será necesario también avanzar en materia de limitación de armamentos y medidas de fomento de la confianza; asegurar el respeto de esas Zonas de Paz por terceros (el caso del Tratado de Tlatelolco es muy interesante, lo mismo el Tratado de Washington sobre la Antártica y las medidas que existen respecto al uso pacífico de la alta mar en la Convención sobre el Derecho del Mar); y resolver la superposición de acuerdos (por ejemplo, el caso del TIAR que, aunque desprovisto de efectividad, todavía rige, al menos formalmente).

Será necesario, además impulsar la cooperación política para combatir el problema de las drogas, y para resolver el problema de la corrupción, que se ha venido extendiendo en la región. La corrupción es una de las formas de conflictividad actual en el plano internacional que da lugar a las llamadas cleptocracias, o sea, regímenes que se organizan sobre la base de una corrupción profunda y que adoptan formas mafiosas para desempeñarse. Asimismo, será necesaria una cooperación política para prever la conflictividad emergente, es decir la seguridad ciudadana y el combate al crimen internacional organizado.

## 5. La "Cláusula Democrática"

La denominada "cláusula democrática", contenida en el párrafo 23 del Comunicado de Brasilia 2000, expresa: "El mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región, constituyen un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde hoy, condición para la participación en futuros encuentros sudamericanos". "Respetando los mecanismos de carácter regional existentes, acordaron, en ese sentido, realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en América del Sur".

La "cláusula democrática" consignada en el Comunicado de Brasilia, se inspira en dos instrumentos que ya poseen tanto los países del Mercosur como de la Comunidad Andina. En el primer caso, se trata del Protocolo de Ushuaia de 1998, y en el caso de la Comunidad Andina, del Protocolo "Compromiso Andino por la Democracia", también de 1998.

Ambos instrumentos son muy similares en lo referente a los procedimientos a ser adoptados en caso de situaciones que signifiquen una ruptura de la democracia.

En el caso del Protocolo Andino hay una especificidad mayor en términos de las medidas a adoptar, que van desde la suspensión de la participación del país miembro de alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración (suspensión también contemplada en el Protocolo de Ushuaia) hasta otras más específicas, como la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas, lo que constituye un factor muy importante debido a la existencia de la Corporación de Fomento y del Fondo Latinoamericano de Reservas.

## 6. Resumen y propuestas

### PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR

#### SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO

CRÍTICA	PROPUESTA
<p><b>Art. 1.</b> ..amenaza de ruptura del orden democrático.. o de cualquier situación que ponga en riesgo...</p> <p>Legítimo ejercicio del poder y la vigencia de valores y principios democráticos</p>	<p>Quién o Quienes Califican la “amenaza”</p> <p>o “cualquier situación” que ponga en riesgo... ELIMINAR</p> <p>Quien o quienes lo califican</p>
<p><b>Art. 2.</b> .. Sesión extraordinaria- de oficio, a solicitud del Estado afectado o a petición de otro Estado Miembro de UNASUR</p>	<p>Debería existir una definición expresa del nivel de la autoridad del Consejo</p> <p>Se podría interpretar la totalidad de Estado (ejecutivo-legislativo-judicial) definido en Art. 6° (gobierno constitucional)</p>
<p><b>Art. 3.</b> ... considerará, de forma consensuada, medidas a ser aplicadas, tomando en consideración las informaciones pertinentes recabadas sobre la base de lo establecido en el Artículo 4° del presente Protocolo y respetando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado.</p>	<p>Consensuada = unanimidad?, sin voto negativo?</p> <p>Existiría cierta incoherencia con las medidas del art.4°</p>
<p><b>Art. 4.</b> ..amenaza de ruptura, entre otras, ..</p> <p>b) Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.</p>	<p>“amenazas” (ya comentada) “entre otras” situaciones? Cuáles? Quién las define?</p> <p>Es un atentado (contra todos los derechos internacionales) a la libre circulación de Bienes, Servicios y Personas.</p> <p>No se reconoce situación de país mediterráneo, tampoco situación de Emprendimientos Binacionales entre estados miembros con capacidades y medios (naturales) diferentes</p> <p>Como se interpreta la Soberanía y autodeterminación de países?. En relación a terceros?</p> <p>Acuerdos de cooperación con terceros países?</p>



<p>c) Promover, ante terceros países y/o ... derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte</p> <p>e) ..Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.</p>	<p>Qué tipo de sanciones políticas y diplomáticas adicionales?</p> <p><b>ELIMINAR O NEGOCIAR</b></p> <p><b>ALTERNATIVA PAIS</b></p> <p><b>MEDITERRANEO.</b></p>
<p><b>Art. 5.</b> ... en coordinación con las que se realicen en aplicación con otros instrumentos internacionales, sobre la defensa de la democracia.</p>	<p>Coordinación con otros instrumentos internacionales sobre defensa de la democracia?</p> <p>Qué forma de defensa?</p>
<p><b>Art. 6.</b> ...gobierno constitucional considere ...</p> <p>... que exista una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático...</p> <p>... podrá recurrir al Consejo, a través de la Presidencia Pro Tempore y/o de la Secretaría General,</p> <p>...requerir acciones concretas concertadas de cooperación ...de UNASUR para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática</p>	<p>“gobierno constitucional” ya no el Estado afectado?</p> <p>“amenaza” (ya comentada) “o alteración del orden democrático” como se define el nivel de amenaza de una alteración?</p> <p>Porqué? Disminuye a nivel de Secretaría General”</p> <p>Qué tipo de defensa y por quienes?</p>
<p><b>Art. 7.</b> .. cesarán a partir de la fecha de comunicación a tal Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, una vez verificado el pleno restablecimiento del orden democrático constitucional.</p>	<p>A través de qué medio?</p> <p>Cómo se verifica “el pleno restablecimiento”</p> <p>Existe un plazo?</p>

## FORTALECIMIENTO LA SEGURIDAD SUDAMERICANA

<p style="text-align: center;"><b>Comunicado de Brasilia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>2000</b></p> <p style="text-align: center;"><b><i>La "cláusula democrática"</i></b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Declaración de Galápagos</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(1989)</b></p>
<p>El acuerdo más importante adoptado por los presidentes en esta materia es la denominada "cláusula democrática", contenida en el párrafo 23 del Comunicado de Brasilia, donde se expresa: "El mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región, constituyen un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde hoy, condición para la participación en futuros encuentros sudamericanos". Y los presidentes agregan: "Respetando los mecanismos de carácter regionales existentes, acordaron, en ese sentido, realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en América del Sur".</p> <p>La "cláusula democrática" consignada en el Comunicado de Brasilia, que es pieza fundamental para instrumentar esta comunidad de naciones democráticas, se inspira en dos instrumentos que ya poseen tanto los países del Mercosur como de la Comunidad Andina. En el primer caso, se trata del Protocolo de Ushuaia de 1998, y en el caso de la Comunidad Andina, del Protocolo "Compromiso Andino por la Democracia", también de 1998.</p> <p>Ambos instrumentos son muy similares en lo referente a los procedimientos a ser adoptados en caso de situaciones que signifiquen una ruptura de la democracia.</p>	<p>Adoptar medidas de fomento de la confianza en los campos de la cooperación política, económica y militar:</p> <p>establecimiento de procedimientos prácticos para evitar o superar incidentes fronterizos</p> <p>intercambio de informaciones y encuentros regulares entre las Fuerzas Armadas</p> <p>coordinación de políticas para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo</p> <p>cooperación de las FFAA en proyectos de desarrollo de interés común.</p> <p>celebrar reuniones de Altos mandos Militares para evaluar la aplicación de estas medidas</p> <p>Promover conjuntamente la consecución de los objetivos y el cumplimiento de los compromisos establecidos en el tratado de Tlatelolco y en el TNP</p> <p>Promover iniciativas regionales para una respuesta a la relación entre desarme y desarrollo</p>

<p>En el caso del Protocolo Andino hay una especificidad mayor en términos de las medidas a adoptar, que van desde la suspensión de la participación del país miembro de alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración (suspensión también contemplada en el Protocolo de Ushuaia) hasta otras más específicas, como la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas, lo que constituye un factor muy importante debido a la existencia de la Corporación de Fomento y del Fondo Latinoamericano de Reservas.</p>	<p>Acordar medidas conjuntas ante la adopción de medidas coercitivas por terceros</p> <p>Compatibilizar los planes nacionales de desarrollo con los requerimientos de la seguridad ecológica y concertar posiciones comunes en foros</p> <p>Lograr la seguridad alimentaria regional y establecer mecanismos para atender situaciones de emergencia</p> <p>Colaborar en la prevención y represión del terrorismo, tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea y concertar acciones conjuntas en foros internacionales</p>
---	---

## ANEXO

<p><b>Declaración de Ushuaia</b></p> <p><b>(1998)</b></p>	<p><b>Protocolo de Ushuaia</b></p> <p><b>(1998)</b></p>	<p><b>Protocolo Compromiso Andino por la Democracia</b></p> <p><b>(1998)</b></p>	<p><b>Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo o de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia</b></p> <p><b>(2010)</b></p>	<p><b>COMENTARIOS PREVIOS Relacionados con Soberanía y Autodeterminación de un país sin litoral marítimo (Mediterráneo)</b></p>
<p>Declarar al MERCOSUR Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa.</p> <p>Fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes y promover su progresiva articulación</p>	<p>En caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado</p>	<p>Ante acontecimientos que puedan ser considerados como ruptura del orden democrático en un País Miembro, los demás Países Miembros de la Comunidad Andina realizarán consultas entre sí y, de ser posible, con el país afectado para examinar la naturaleza de los mismos.</p>	<p>En caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucion al o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos, (1°) el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá – sesión extraordinaria-</p>	<p>Quién o Quienes Califican la “amenaza” o “cualquier situación” que ponga en riesgo...</p> <p>Debería existir una definición expresa del nivel de la autoridad del Consejo</p> <p>Se podría interpretar la totalidad de Estado (ejecutivo-legislativo-judicial) definido en Art. 6° (gobierno constitucional)</p>

			convocado por la Presidencia Pro Tempore: de oficio a solicitud del <b>Estado</b> afectado o a petición de otro Estado miembro de UNASUR. (2°)	
<p>Avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza</p> <p>Apoyar en los foros internacionales el desarme nuclear y la no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción en masa</p>	<p>Cuando las consultas resultaren infructuosas, los demás Estados Partes considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente.</p>	<p>Si el resultado de las consultas mencionadas en el Artículo anterior así lo estableciera, se convocará el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual determinará si los acontecimientos ocurridos constituyen una ruptura del orden democrático, en cuyo caso adoptará medidas pertinentes para propiciar su pronto restablecimiento.</p>	<p>El Consejo, reunido en sesión extraordinaria a considerará, de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas, tomando en consideración las informaciones pertinentes recabadas sobre la base de lo establecido en el Artículo 4° del presente Protocolo y respetando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado. (3°)</p>	<p>Consensuada = ¿unanimidad?, ¿<b>sin voto negativo</b>?</p> <p>Existiría cierta <b>incoherencia</b> con las medidas del art.4°</p>
<p>Ampliar y sistematizar la</p>		<p>Estas medidas conciernen</p>	<p>Podrá establecer,</p>	

<p>información que se provee al Registro de Armas Convencional es de la ONU y establecer una metodología uniforme para la información a fin de aumentar la transparencia y la confianza.</p> <p>Apoyar las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, en particular el mandato de la segunda Cumbre de las Américas</p>	<p>Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.</p> <p>El presente Protocolo es parte integrante del</p>	<p>especialmente a las relaciones y compromisos que se derivan del proceso de integración andino. Se aplicarán en razón de la gravedad y de la evolución de los acontecimientos políticos en el país afectado y comprenderán</p> <p>La suspensión de la participación del País Miembro en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración;</p> <p>La suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los Países Miembros;</p> <p>La extensión de la suspensión a otros órganos del</p>	<p>en caso de ruptura o amenaza de ruptura, entre otras, las medidas que se detallan más adelante, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Dichas medidas, entrarán en vigencia en la fecha en que se adopte la respectiva decisión:</p> <p>a) Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR.</p> <p>b) Cierre parcial o total de las</p>	<p>“amenazas” (ya comentada) “entre otras” situaciones <b>¿Cuáles? ¿Quién las define?</b></p> <p><b>Es un atentado</b> (contra todos los derechos internacionales) a la libre circulación de Bienes, Servicios y Personas.</p> <p><b>No se reconoce situación de país mediterráneo, tampoco situación de Emprendimientos Binacionales entre estados miembros con capacidades y medios (naturales) diferentes</b></p> <p>¿Cómo se interpreta la Soberanía y autodeterminación de países?. ¿En relación a terceros?</p>
---	--	---	--	---

<p>Estimular la cooperación para el uso pacífico y seguro de la energía nuclear y de la ciencia y tecnología espacial.</p>	<p>Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de integración celebrados entre el MERCOSUR y la República de Bolivia y el MERCOSUR y la República de Chile.</p>	<p>Sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas;</p> <p>La suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos;</p> <p>Otras medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes</p>	<p>fronteras terrestres, incluyend o la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.</p> <p>c) Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.</p> <p>d) Promover, ante terceros países y/o bloques regionales , la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado</p>	<p>¿Acuerdos de cooperación con terceros países?</p> <p><b>¿Qué tipo de sanciones políticas y diplomáticas adicionales?</b></p>
--	---	--	--	---

			<p>afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte,</p> <p>e) Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales. (4°)</p>	
			<p>Conjuntamente con la adopción de las medidas señaladas, el Consejo interpondrá sus buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Dichas acciones se llevarán a cabo en coordinación con las que se realicen en aplicación con otros instrumentos internacionales, sobre la defensa de</p>	<p>¿Coordinación con otros instrumentos internacionales sobre defensa de la democracia?</p> <p><b>¿Qué forma de defensa?</b></p>



			la democracia. (5°)	
			<p>Cuando el gobierno constitucion al de un Estado miembro considere que exista una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá recurrir al Consejo, a través de la Presidencia Pro Tempore y/o de la Secretaría General, a fin de dar a conocer la situación y requerir acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de UNASUR para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática (6°)</p>	<p>“gobierno constitucional” ya no el Estado afectado?</p> <p>“amenaza” (ya comentada) “o alteración del orden democrático” <b>¿como se define el nivel de amenaza de una alteración?</b></p> <p>¿Porqué? <b>Disminuye a nivel de Secretaría General”</b></p> <p><b>¿Qué tipo de defensa y por quienes?</b></p> <p><b>¿A través de qué medio?</b></p> <p><b>¿Cómo se verifica “el pleno restablecimiento”?</b></p> <p><b>¿Existe un plazo?</b></p>

			Las medidas aplicadas al Estado Miembro afectado, cesarán a partir de la fecha de comunicación a tal Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, una vez verificado el pleno restablecimiento del orden democrático constitucional.	
--	--	--	--	--

## **Bibliografía**

Constitución de la República del Paraguay promulgada el 20 de junio de 1992.

Declaración de Ushuaia, Mercosur, 1998.

Fortalecimiento de la Seguridad Sudamericana, Comunicado de Brasilia 2000, "cláusula democrática", contenida en el párrafo 23 del Comunicado de Brasilia.

Fortalecimiento de la Seguridad Sudamericana, Declaración de Galápagos 1989.

Oficina de Prensa de la Secretaria de la ALADI, [www.aladi.org](http://www.aladi.org)  
[RPenny@aladi.org](mailto:RPenny@aladi.org)

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, 2010.

Protocolo Compromiso Andino por la Democracia, 1998.

Protocolo de Ushuaia, Mercosur, 1998.

Sixto Portela, info.maertens@gmail.com

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2006.

Tratado de Asunción, 1991.