



Estudio del CURI

Dr. Heber Arbuet-Vignali

**LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA
EN EL ESPACIO INTERAMERICANO**

El regreso (¿?) de Cuba a la familia interamericana

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

7 de abril de 2015

Estudio N° 03/15

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA EN EL ESPACIO INTERAMERICANO.

El regreso (¿?) de Cuba a la familia interamericana.

Por Heber Arbuet-Vignali¹.
El Pinar, enero-marzo 2015.

Abstrac. En el sistema interamericano, la cláusula democrática se torna ineficaz porque, con ella, se aspira a darle al mismo una apariencia de supranacionalidad, no obstante lo cual, se le mantiene en la más estricta posición intergubernamental, lo que resulta acorde al más radical pensamiento presidencialista-caudillista de las elites políticas internas. El fracaso también se debe a la prevalencia que se otorga a los Principios de Solidaridad Continental y de No Intervención por encima del de Defensa de las Democracias. En este marco ¿puede reingresar Cuba? ¿Pueden quedar todos los miembros de OEA? En los sistemas que se plasman hay mucho adorno taimado y poca voluntad política real.

Índice. 1. Ubicación del tema. 2. La democracia: a. Las definiciones; b. Etimología, historia y concepto; c. El después de la democracia clásica: las exigencias complementarias de los otros posicionamientos; d. Nuestra opción acerca de los elementos que debe poseer un sistema para poder ser considerado una democracia; e. La cláusula y la Carta democráticas. 3. La cláusula democrática en los sistemas supranacionales: a. En la Unión Europea; b. En la Comunidad Andina de Naciones. 4. Caracteres y funcionamiento de la cláusula o la Carta democrática en los sistemas sub regionales de América: a. En el Mercosur; b. En Unasur; c. En otros: Celac, Alianza del Pacífico. 5. La carta democrática en el sistema interamericano: a. En la Carta de la OEA y sus modificaciones hasta 1991; b. La Reunión de Santiago de 1991; c. El Protocolo de Washington de 1992; d. La Declaración de la ciudad de Quebec de 2001; e. La Carta Democrática Interamericana. 6. La democracia y la realidad en algunos Estados vinculados a la OEA: a. El panorama general; b. Los 35 Estados miembros; c. La situación de Cuba. 7. Nuestras conclusiones para los sistemas regionales supranacionales. 8. Nuestras conclusiones para los sistemas regionales intergubernamentales en América: a. Introducción; b. Los sistemas que no chocan con el Principio de No Intervención; c. Los sistemas que pueden afectar al Principio de No Intervención. 9. Nuestras conclusiones para el sistema de la OEA: a. Introducción; b. La presencia de los actuales Estados partes; c. El eventual reingreso de Cuba.

1.- Ubicación del tema.

La sensibilidad psico-política y jurídica del llamado “mundo occidental”, entendiéndose por tal la región euro-atlántica-americana, desde poco más de mediados del siglo XX hasta el presente, en términos generales y con excepciones teórico doctrinarias y de la realidad política, ha venido sosteniendo que el mejor, o al menos el menos malo de los sistemas de organización estatal interna es el que se concreta con la “democracia”. Resulta una realidad de hecho que, en la actualidad, la enorme mayoría, podría decirse la casi totalidad o, con sentido laxo, la totalidad ²

¹ Antiguo catedrático de Derecho Internacional Público y antiguo catedrático de Historia de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de UDELAR. Miembro del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) y antiguo Director del mismo. Premio CONICYT a la investigación jurídica, Grado III, 1999-2001.

² En América las excepciones institucionalizadas podrían ser: la República de Cuba cuyo pueblo expresa o tácitamente ha aceptado o se le ha impuesto sin rebelarse, dentro de un Estado unitario, una forma de República Socialista de Trabajadores, de partido único y elección dentro de ciertas pautas, sistema que suele conocerse como

de los países de esa región, adhieren para su ordenamiento jurídico y político interno a un sistema al que puede llamarse “democracia”.

Es por ello que, además de establecer en sus pactos políticos, las cartas constitucionales internas, algún tipo de referencias a la adopción de ese sistema, se ha ido más allá. En algunas de las Organizaciones Internacionales que les vinculan, han pactado lo que se conoce, en términos generales como “Carta democrática” o “cláusula democrática”; con esto se procura, principalmente, el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento, en el ámbito interno de los Estados miembros de esas Organizaciones, de un sistema de gobierno “democrático”, en el marco de Estados republicanos o monárquicos constitucionales. Algunas de estas Organizaciones Internacionales establecen que la ruptura del ordenamiento democrático o la alteración del mismo que les afecten gravemente, constituye un “obstáculo insuperable” para el mantenimiento de ese Estado dentro del sistema, o sea, que la ocurrencia de esos hechos configuran una causal de suspensión de los derechos del Estado miembro en la Organización, o abren las vías para su expulsión de la misma. Con una radicalidad aún mayor hay Organizaciones que van más allá y determinan que el quiebre del orden democrático en alguno de sus Estados miembros amerita, además de la suspensión de su membrecía o su expulsión, otras sanciones internacionales de parte del grupo de Estados que la integran respecto al Estado involucrado en el quiebre institucional, adoptando medidas coercitivas para obligarlo a retornar al sistema democrático o para sancionarlo por no hacerlo.

La existencia de estas cláusulas y Cartas en sus diferentes modalidades nos plantea una serie de interrogantes. Determinar en qué instrumentos se establecen dentro del “mundo occidental”, con especial referencia al sistema interamericano y con qué extensión se hace en cada uno de ellos. Procurar establecer su (o sus) naturaleza(s) jurídica(s) y analizar si ellas y su aplicación vulneran o no el Principio de No Intervención, base de las relaciones internacionales y sustento de su régimen jurídico, el Derecho Internacional Público. Intentar esclarecer cómo y con qué contenido se han concretado en los diferentes marcos que las acogen, especialmente en: la Unión Europea (UE), Organización de Estados americanos (OEA), Mercado Común del Sur (Mecosur), Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), Acuerdo de la Alianza del Pacífico, y otros.

El gran problema, que no pretendemos resolver pero sí señalar claramente, es la necesidad de determinar el contenido y extensión que se le da a la voz “democracia” en cada uno de los documentos en que aparece. El lector deberá esforzarse en ese campo. Sólo para guiarlo debemos señalar que todos los documentos interamericanos, excepto el de la CAN, se ubican dentro del sistema intergubernamental del Derecho Internacional Público y, en él, no hay

democracia popular; también la República de Haití que posee un gobierno autocrático, con régimen autoritario, aunque parece estar saliendo de él; y Belice, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela, las que son consideradas democracias híbridas (ver infra llamada 58).

jerarquía entre sus fuentes y, una práctica consuetudinaria (costumbre) puede modificar, dar nuevo sentido o eliminar a una norma convencional (tratado); por ello, las aplicaciones que se han hecho o dejado de hacer de las cláusulas y cartas democráticas, junto a sus propios textos y antecedentes, constituyen aportes para interpretar el contenido y extensión que se les da a las mismas. En este sentido el menguado aporte jurisdiccional es una pesada carencia; algunas de estas Organizaciones no disponen de órgano jurisdiccional, otras que lo poseen o no los han utilizado (OEA) o al recurrir a ellos el órgano jurisdiccional ha eludido su responsabilidad excusándose de dictaminar (Mercosur) (ver H.Arbut-Vignali. 2012/1). Es esta una cuestión previa que hay que establecer y consiste en: determinar qué contenido debe atribuirse a la expresión “democracia”; cómo gravitan los diferentes calificativos que pueden agregarse a esta expresión en los distintos convenios, cómo han actuado, o no, los Estados al aplicarlas y cómo influye ello en los derechos y obligaciones de los Estados involucrados. Y, por último analizar la estructura constitucional de Cuba y la realidad política de otros Estados latinoamericanos y evaluar si esas situaciones son o no compatibles con la membrecía en las Organizaciones que contengan en sus estatutos constitutivos ese tipo de cláusulas.

2. La democracia.

a. Las definiciones. El diccionario de la Real Academia Española (RAE), 2015 expresa: “Democracia: 1^a. acepción: doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. 2^a. acepción: predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”. Para analizar esta definición en su mismo contexto debe señalarse que la RAE define la voz doctrina como: “1^a. acepción: enseñanza que se da para la instrucción de alguien. 2^a. acepción: ciencia o sabiduría. 3^a, acepción: conjunto de ideas u opiniones religiosas, filosóficas, políticas, etc., sostenida por una persona o grupo”. La misma RAE describe la voz pueblo, en el aspecto que nos interesa a estos efectos, como: “3^a. acepción: conjunto de personas de un lugar, región o país”. Por último, este diccionario señala el significado de la voz gobierno como: “1^a. acepción: acción o efecto de gobernar o gobernarse” y a la voz Estado, en el aspecto que nos interesa, como “5^a. acepción: conjunto de órganos de gobierno de un país soberano”.

En el mismo sentido, el Diccionario Mundial de la Lengua Española, 2007, dice: “Democracia. 1. Sistema político en que el pueblo elige libremente a quienes le gobiernan. 2. Doctrina que defiende la participación del pueblo en los asuntos importantes del gobierno. 3. País que se gobierna de esa manera. 4. Participación de los miembros de una colectividad en los asuntos importantes que los afectan.

Con una exposición más desarrollada, el Diccionario Enciclopédico Salvat (1987, tomo 8, pág. 1149) ofrece una descripción más extensa: “Democracia: Sistema político basado en el reconocimiento del principio de que toda autoridad emana del pueblo, y que se caracteriza por la participación de este en la administración del Estado”, agregando a renglón seguido, lo que a nuestros efectos resulta muy importante: “Garantiza las libertades básicas del individuo (expresión, reunión, asociación), así como la efectividad de la libre elección para los cargos de gobierno y la posibilidad de control por parte del pueblo, de la gestión gubernativa”. Como decíamos, esta definición es más extensa y explicativa que la vista supra de la RAE; comparte con ella el núcleo básico, pero agrega a él otras precisiones y exigencias y, como veremos, esto tiene repercusiones importantes en el asunto que nos ocupa.

En una línea intermedia entre las dos anteriores citadas, se sitúan los análisis de Wikipedia (2015) al establecer: “Democracia. Es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad. En un sentido estricto, la democracia es una forma de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a sus representantes. En sentido amplio democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales”. Después continuará analizando el origen de la voz, las diferentes formas de manifestarse la democracia, las distintas modalidades que puede adquirir en su puesta en práctica y otros asuntos vinculados a ella.

Finalmente, aunque se podría continuar, la acepción política de la voz democracia que brinda el Diccionario Enciclopédico Larousse, 2009, expresa: “Diplomacia. Forma del estado en la cual, básicamente, los poderes políticos residen en el pueblo, organizado en cuerpos de ciudadanos, que lo ejercen, bien directamente (democracia directa), bien a través de sus representantes (democracia representativa). Esta forma de Estado, establecida en la mayoría de los países occidentales, arranca del principio anglo-sajón del self-government (auto gobierno) y de los principios roussonianos del contrato social adoptados por la Revolución Francesa”.

El concepto de democracia que desde el punto de vista lingüístico recoge la RAE, es propio de un diccionario que describe palabras: para que se configure un sistema democrático basta con que se de el predominio del pueblo, de los considerados ciudadanos, en el gobierno político de un Estado; no entra en más detalles, ni propone otras exigencias limitativas que ajusten el concepto. Si adoptamos esta propuesta, caben en ella todos los tipos estructurales de democracia (directa, representativa, participativa, líquida³), así como todos los sistemas, sean cuales sean las exigencias de sus contenidos, en tanto quienes se consideran el pueblo (ciudadanos, clase económica, etc.) sean una mayoría y protagonicen el gobierno. En realidad desde esta perspectiva el concepto se vincula, más que nada, con el número de participantes en

³ **Directa** es la democracia en su estado puro y primitivo: las decisiones las toma la totalidad del pueblo soberano que integra el Estado a gobernar, directamente, cada uno por sí y actuando efectivamente en su conjunto. Es la que se practicó en Atenas en el Siglo V a.C., la propuesta doctrinalmente por J.J.Rousseau, 1762, y sostenida políticamente por algunas doctrinas socialistas y el anarquismo. Actualmente sólo se practica en unos pocos lugares de extensión limitada, como determinados cantones de Suiza (ver H.Arduet-Vignali, 2014 y también H.Arduet-Vignali 2015 t/p, Capítulo V, Numeral 4b y llamada 1 b). **Representativa** (o indirecta) es la democracia en que el pueblo elige en forma directa a sus representantes para que estos, justificados por la voluntad de aquellos, deliberen y decidan en todas las cuestiones. El pueblo, la Nación, radicante de la soberanía, delega el poder de mando ordenador en autoridades que elige, pero que siempre quedan bajo su control y deben rendirle cuentas; las designa periódicamente, para ordenar la sociedad por un tiempo determinado y mediante elecciones libres. Esas autoridades deben de actuar respetando los intereses de los ciudadanos que las eligieron. Los representantes, generalmente están organizados en partidos políticos agrupados por sus diferentes puntos de vista acerca del gobierno de la comunidad. **Participativa** (o semi directa) es la democracia que toma como base los mecanismos de la democracia representativa, pero que, en ciertas circunstancias y para determinadas decisiones, también recibe la posibilidad de que el pueblo, la Nación radicante de la soberanía, se exprese directamente, no solo en la elección de sus representantes, sino también en otras ocasiones: referéndum, donde se decide por sí o por no una propuesta; plebiscito, mediante el cual, el pueblo da su aprobación o rechazo a una norma de rango constitucional o legal, o a un tratado; iniciativa popular con la cual se puede proponer y decidir la aprobación o derogación de una ley; revocación de mandato o recall, que permite al pueblo destituir a un representante electo antes de la terminación de su mandato. **Líquida**, se denomina así al tipo de democracia, que se da, dentro del anterior, cuando el ciudadano puede, además, votar por internet las decisiones del parlamento y realizar propuestas, así como ceder su voto a un representante en aquellas ocasiones en que decide no intervenir. Si bien en los sistemas de derecho positivo estas características suelen mezclarse, en general puede decirse que el sistema más extendido en el mundo posmoderno es el de la democracia representativa con mayor o menor número de institutos propios de la democracia directa.

el manejo de la cosa pública de acuerdo a la clásica división de los filósofos griegos⁴. Para este tipo de definiciones basta que una mayoría de ciudadanos mande, sin exigir otros requisitos o exigiéndolos además. Dentro de esta acepción se puede incluir tanto a la democracia clásica ateniense que entendía por pueblo a un grupo de sólo menos de un 10 % de su población ya que los demás no eran ciudadanos⁵, como también a todos los sistemas llamados democracia en la modernidad y en la posmodernidad. Estos últimos suman a esta característica que refiere a la mayoría de ciudadanos, otras exigencias que se agregan al concepto: tanto a las democracias populares o soviéticas⁶; como a las que exigen para calificar en el sistema el contenido de otros requisitos socio jurídicos y políticos, ya sea formales⁷ o sustanciales; y aquellos que agregan

⁴ Monarquía, gobierno de uno, aristocracia, gobierno de varios y democracia gobierno de todos. La monarquía tanto para Platón, op.cit., que vivió entre el 437 y el 327 a.C., discípulo de Sócrates y maestro de Aristóteles, 2011, como para este que vivió entre el 384 y el 322 a.C., preceptor de Alejandro el Magno, es el gobierno de uno; la aristocracia es el gobierno de los mejores para Platón o de los menos para Aristóteles; y democracia es el gobierno de la multitud para Platón o de los más para Aristóteles. A cada una de estas formas puras le corresponde una forma degenerada: tiranía para ambos autores respecto a la monarquía; para la aristocracia, oligarquía según Platón y timocracia (gobiernan los que tienen honor) o plutocracia (gobiernan los que tienen dinero), según Aristóteles; y para la democracia demagogia para Platón y olocracia (gobierna la muchedumbre) según Aristóteles.

⁵ Según Plutarco, 2003, Teseo, el mítico Rey de Atenas, hijo de Egeo, al regresar de su aventura en Creta con el Minotauro y habiéndose suicidado su padre, fue entronizado y dividió a la población en tres clases: los eupátridas (la nobleza), los demiurgos (artesanos, hacedores de obras) y los geomoros (los campesinos). En la República, estos dos últimos grupos, formaron el demos, de donde, el gobierno democrático significaría, el gobierno de los artesanos y de los campesinos, un 10 % de la población. Quedaban fuera del gobierno los eupátridas (nobleza), los metecos (extranjeros e hijos de extranjeros residentes), los esclavos, los libertos (esclavos liberados) y, por supuesto, todas las mujeres y los menores.

⁶ Se denomina **democracia soviética** a aquella originada en la Comuna de París de 1871. Este sistema tiene como base los puestos de trabajo cotidiano de las personas cuyos grupos, los comités de fábrica, taller, granja u oficina, eligen a sus representantes; estos delegados constituyen una asamblea local, el "soviet" que, a su vez, mandatan a sus representantes para integrar la Asamblea Nacional de Delegados del Pueblo que adoptará las decisiones. En este sistema, aproximadamente un 10 % de la población no tiene derecho al voto: los banqueros, los terratenientes, los rentistas y aquellos que integran el poder económico, al que se le contraponen el poder político popular. También se le denomina democracia obrera o dictadura del proletariado y se instaure por la insurrección de las masas conducidas por un partido de vanguardia o un frente popular de varios partidos de similar ideología. **Democracia popular** es la denominación que, a mediados del siglo XX adoptaron para su sistema de gobierno varios Estados del Este de Europa, integrados al grupo de la Unión Soviética y que luego se extendiera a otros de Asia y África gobernados por el partido comunista. El sistema funda su justificación en la construcción de la legitimidad socialista respetando los principios del internacionalismo proletario. Son sistema de partido único muy vinculado al Estado o de pluralismo político limitado y en la práctica inexistente (dos partidos, uno urbano y otro agrario, unidos por el Estado y sin competencia entre sí o varios partidos unidos en un frente popular y liderados por uno de ellos gravitante). En estos sistemas se excluye o limita fuertemente la propiedad privada, los medios económicos son propiedad del Estado; la libertad de expresión y prensa son restringidas y fuertemente controladas por el Estado; pero hay elecciones periódicas a través de mecanismos en que las personas se reúnen en Consejos nucleados en el barrio, la oficina, el comité, la granja, etc. y designan a sus delegados, quienes elegirán a los gobernantes. Es el sistema de la actual China (aunque discutido por algunos teóricos) y la denominación de los sistemas de Laos, Bangladesh, Corea del Norte y el sistema que adopta según su constitución Cuba.

⁷ La expresión **democracia representativa** refiere a un sistema democrático cuya forma de gobierno determina que el titular del poder político, el soberano, sea el pueblo, la Nación, y no ejerza por sí mismo el gobierno sino que lo haga por intermedio de representantes que el elige y ejercen los poderes del Estado. Se habla de democracia representativa cuando la nación, el pueblo organizado por una Constitución, es el titular del poder político y todos sus integrantes, con sólo exclusiones de carácter objetivo, no discriminatorias y convenidas, eligen a sus representantes. Las elecciones deben hacerse mediante procedimientos legítimos de participación en la toma de decisiones políticas, fundamentalmente el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Normalmente quienes se postulan a representantes se organizan en diferentes partidos políticos agrupándose según sus preferencias sociales, sus convicciones políticas, filosóficas, religiosas, sus intereses económicos u otras circunstancias expuestas en programas de gobierno previamente establecidos. Este término fue utilizado por primera vez por Alexander Hamilton en 1777 en relación al sistema político de EE.UU.. En las **democracias participativas** se suman a los institutos de la democracia representativa institutos de gobierno directo: audiencias públicas, recursos administrativos, etc.. En la **democracia deliberativa** importa más las discusiones y deliberaciones que el voto. En la **democracia orgánica** los ciudadanos se organizan en corporaciones que participan en el gobierno del país,

diferentes contenidos ideológicos y conceptuales, que plasman distintas orientaciones políticas y tendencias en razón de las clases sociales, los sentimientos religiosos, las conveniencias económicas, las convicciones filosóficas, etc.⁸.

En cambio las definiciones de las enciclopedias son más selectivas y prolijas, traen al caso otras exigencias, especialmente: el estado de derecho, la regla de la mayoría, la no discriminación, el respeto a los derechos humanos fundamentales y la garantía a las minorías, las que dispondrán de consideración y podrán utilizar los instrumentos socio políticos y jurídicos que les abran la posibilidad, siguiendo las reglas de juego, de transformarse en mayorías.

¿A cuál de estas ideas apunta la voz democracia en las cláusulas y Cartas democráticas? Para aproximarnos a una respuesta, que no será igual para todos los casos, continuaremos en este numeral considerando el significado etimológico de la voz y los contenidos que a ella le han dado las diferentes corrientes ideológicas que la han utilizado; y, como los contenidos de la expresión democracia necesariamente deben comprender a determinados principios, lineamientos e instituciones, expondremos lo que, a nuestro entender, es el núcleo mínimo de ellos que se deben reunir para que la expresión no quede desvirtuada. En los siguientes Números expondremos cómo se construye y funciona el instituto fuera de América, en la Unión Europea; en qué organizaciones regionales de América se incluye y como funciona en ellas (en Mercosur, Unasur, la Alianza del Pacífico y Celac); en qué forma se concreta y cómo ha funcionado en el sistema interamericano de la OEA; finalmente veremos cuál es la situación constitucional de Cuba y como se compagina ella con su pertenencia a algunas Organizaciones Internacionales de América que incluyen dicha cláusula y cual es su eventual posibilidad de reingresar como Estado miembro de la OEA. Por último en los Números 7 a 9 procuraremos hacer un balance de la situación.

y se reconocen a las organizaciones de la sociedad civil como sujetos políticos: consejos económico-sociales, diálogo social, organizaciones de base y sindicales, etc..

⁸ La **democracia liberal** es una forma de democracia representativa (ver supra llamada 7) que se identifica con el tipo de gobierno de la generalidad de los Estados resultantes de las revoluciones acaecidas desde fines del siglo XVIII a mediados del siglo XIX (ver E.J.Hobsbawm 1974) de las que resultan repúblicas y monarquías constitucionales. En general, cuando se habla de “democracia” sin otras indicaciones se está haciendo referencia a este tipo donde el sistema básico es el representativo, pero admite institutos de democracia directa en mayor o menor medida; decidiéndose siempre por mayorías simples o calificadas según los casos. Se caracteriza por disponer de una Constitución que limita los poderes de gobierno controlando el funcionamiento de este y estableciendo un estado de derecho con división e independencia de poderes; sufragio universal, derecho a elegir y a ser electo, sin discriminaciones por razones de sexo, etnia, opinión partido o riqueza y con pluralidad de partidos políticos; libertad de expresión, prensa, reunión y asociación; amparo de los derechos humanos fundamentales políticos y sociales; de economía libre y amparo de la propiedad privada; no discriminación y respeto de las minorías, quienes deben acatar las decisiones de las mayorías, pero a las cuales se les garantiza y protege el derecho y las posibilidades de poder llegar a ser mayoría. **Social democracia** es la forma de gobierno que implica no sólo la igualdad de derechos políticos, sino que, además, incorpora una profundización de la democracia en todos los niveles sociales y económicos. En este sistema se recurre a la regulación estatal y a la creación de programas y organizaciones patrocinadas por el Estado, con el fin de atenuar o eliminar las desigualdades e injusticias sociales y económicas que resultan la consecuencia de la economía libre y el capitalismo preconizados por la democracia liberal. Esta idea surge a fines del siglo XIX en los Estados escandinavos, en Alemania y en otros de Europa. Sus esfuerzos se dirigen a construir un socialismo democrático, a través de metodologías reformistas y gradualistas dentro de una economía capitalista atenuada por algunas intervenciones estatales. Recibe las ideas del estado de derecho, el pluripartidismo, el sufragio universal, la justicia social y su finalidad consiste en establecer un Estado de bienestar. La **democracia cristiana** es una doctrina política que arranca con las encíclicas del Papa León XIII (Rerum Novarum, 1891) que, con bases similares a las de la social democracia, incorpora a la acción política los principios cristianos. También, más adelante, aparecerán otras corrientes democrático confesionales: los demócratas islámicos, como el Partido Justicia y Desarrollo turco; los demócratas budistas del Nuevo Komeito en Japón; los partidos demócratas judíos en Israel; etc..

b. Etimología, historia y concepto. *) Desarrollo. La etimología del nombre del instituto indudablemente se remonta a la Grecia clásica en el siglo V a.C.; la historia del mismo, tal como lo comprendemos ahora, es seguro que no responde a esos parámetros. La voz “democracia” se origina en el griego antiguo. Según algunos, por los hechos históricos consecuencia de las acciones de Teseo (ver supra llamada 5), significando “gobierno de los artesanos y campesinos” y, según otros, por la combinación de las voces “demos” (pueblo), “krátos” (autoridad o gobierno) y el sufijo “ia” (cualidad), de dónde su significado es “el gobierno del pueblo”. Hasta el 508 a.C. Atenas había sido gobernada por autócratas y tiranos; después de una revolución los atenienses encargaron a Clístenes que organizara un nuevo sistema de gobierno de tal tipo que permitiera la participación del pueblo en las decisiones políticas y allí se originaría la democracia.

De ahí que sea un lugar común el pensamiento de que la cuna de la institución, al igual que la voz democracia, deban situarse en Grecia clásica. En relación con el instituto, pensamos que este es un concepto muy acotado, únicamente explicada su aceptación por el tiempo en que se desarrollan los gobiernos a los que se llaman democracia; especialmente si tenemos en cuenta que en Atenas, las decisiones no las tomaba “el común de las gentes”⁹, sino un grupo muy reducido de poco más del 4 % de los habitantes¹⁰. También hay autores que sostienen que la historia no comienza en el siglo V a.C., sino que la democracia es el sistema de los grupos más primitivos de tribus y hordas; opinión respecto a la cual deben hacerse iguales comentarios de situación y contexto que las formulados respecto a Atenas. También en Roma desde el 449 a.C. y por 400 años, los ciudadanos creaban y aprobaban las leyes. En adelante se recurrió poco a este sistema de dar participación directa en las decisiones al pueblo. Esto se utilizó sólo en espacios poco significativos, de los cuales hay algunos ejemplos, siendo los principales: el Althing, la asamblea de los hombres libres de Islandia en el siglo X; en el mismo siglo los Consejos de Asturias y León; los Usatges de Cataluña en el siglo XI, dónde se crea el primer código constitucional del mundo bajo el reinado de Ramón Berenger IV; los Parlamentos de León, también del siglo XI, durante el reinado de Alfonso, etc. Y en la actualidad es la práctica de gobierno para algunas materias locales dentro de determinados cantones suizos.

⁹ La expresión “común de las gentes” que nosotros creáramos al elaborar nuestra teoría jurídica de la soberanía para la posmodernidad (ver. H.Arbut-Vignali 2015 t/p), individualiza al grupo humano que está legitimado para adoptar las decisiones de gobierno y modificarlas cuantas veces lo desee, aquel grupo dónde radica el poder último de decisión, la potestad de las potestades (ver H.Arbut-Vignali t/p 2015, Capítulo III, Numeral 3, e y i y Anexo I, Numeral 5 c). Utilizamos esta expresión, un concepto similar pero no idéntico al de Nación, para diferenciar a este grupo del denominado “pueblo” en la concepción roussoniana. El pueblo es el conjunto de seres humanos que se encuentra de hecho habilitado para adoptar las decisiones políticas, recayendo en él todo el poder, sin límite alguno que le condicione. El concepto de “común de las gentes” abarca también a un conjunto de seres humanos muy amplio, pero legitimados por una regla jurídica que les habilita para adoptar las últimas decisiones políticas dentro de una sociedad organizada; cuestión que está determinada por la existencia de una norma anterior, la primer Constitución o pacto social y aquellas que le suceden, la cual no sólo los habilita, sino que también establece las condiciones en que deben ejercer su poder de mando ordenador. En nuestro sistema ese grupo se integra por los ciudadanos habilitados para ejercer el sufragio, (todas las personas, con las exclusiones generales determinadas por razones de edad e inhabilitaciones por motivos de enfermedad o indignidad, los condenados a penas infamantes), pero cuando actúan no como electores de sus representantes, sino en función constituyente o legislativa. En este caso efectivizan el ejercicio de la democracia directa, en realidad participativa, decidiendo la aprobación o rechazo de las normas constitucionales, las que legitiman a las posteriores, legales e inferiores.

¹⁰ En el siglo IV a.C. Atenas tenía una población de alrededor de 500.000 personas; las decisiones las tomaban los demiurgos y los geomoros, exclusivamente sus varones y adultos. Había además unos 400.000 esclavos, 10.000 metecos (extranjeros y sus descendientes que no se consideraban ciudadanos), 65.000 libertos, mujeres y menores que tampoco se consideraban tales; y los habilitados para decidir, varones adultos, libres, demiurgos y geomoros, eran unos 21.000.

:) Nuestro concepto. Todas las anteriores son ideas de “democracia”, válidas etimológicamente y/o históricamente aceptables cuando se refieren a circunstancias muy específicas, puntuales y procedentes sólo en marcos filosóficos y políticos muy concretos. No reflejan el concepto, ni lo explican, cuando lo que queremos expresar es el sentido de “democracia” actual, ni es apropiado para ubicar el origen histórico de lo que se siente como “democracia” en la posmodernidad. Más allá de las variaciones que hemos descripto (ver supra las llamadas 3, 6, 7 y 8) pensamos que en la posmodernidad el concepto de democracia debe contener algunas ideas sin las cuales no es tal. Debe darse en el marco de un estado de derecho, un pacto social y existir una Constitución que establezca claras reglas de juego, que contenga normas precisas para la modificación de la Carta Magna y la permita. Ella no debe contener “cláusulas pétreas” que bloqueen la libertad del pueblo para modificarla, incluso debe permitir instaurar un sistema diferente (democracia popular, régimen ideológico, sistema autoritario, etc. (ver H.Arbut-Vignali 2015 t/p). Todas las decisiones políticas deben estar en manos de las mayorías de las personas admitidas para resolver los asuntos políticos, sin discriminaciones por motivos de sexo, raza, religión, riqueza, clase social u otras cuestiones que no se funden en la incapacidad psicológica para decidir con razón por causas de falta de madurez (edad), o por enfermedad enajenante (incapacidad de razonar), o por indignidad (penados por delitos preestablecidos). Es necesaria la pluralidad de partidos políticos que representen los diferentes corrientes de opinión, los que decidirán por voto universal, secreto, libre, directo y voluntario. El sistema, además, debe garantizar el respeto y la vigencia efectiva de todos los derechos humanos fundamentales recogidos en la Carta de Naciones Unidas y a los que se han sometido sus miembros en el marco de sus respectivas Organizaciones y, si estas no los tienen, serán aquellos que figuran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la que es aceptada por todo el Mundo (ver infra literal d de este Numeral). Finalmente, las minorías y sus opiniones deben de ser respetadas, así como ellas deben respetar las decisiones de las mayorías; y debe también garantizarse a las minorías todas las libertades y amparos que les abran el camino democrático para transformarse en mayorías.

***:) Conclusión.** Teniendo en cuenta estas apreciaciones creemos que la posmodernidad, en la realidad, nos presenta dos opciones de “democracia”. Una amplia, garantista de los derechos y deberes, materiales y espirituales, a partir de un pacto objetivo encuadrado jurídicamente, pero también libertaria, cuyo centro es el ser humano individual, al que propende a dar el protagonismo dentro de un marco de garantías y límites jurídicos, para lograr su plena realización en todos los aspectos, asumiendo los riesgos que de ello resultan y procurando controlarlos y minimizar sus aspectos negativos. Otra estatista, paternalista, también garantista, pero insuflada de un materialismo que torna secundarios los valores espirituales, con principios preestablecidos frente a los cuales todo debe ceder, cuyo objetivo central es el bienestar y la igualdad material, económica, y que también procura dar un marco para lograr la felicidad de los individuos a partir de las concepciones doctrinarias de los guías filosóficos del sistema, la dirección del partido de gobierno que interpreta la doctrina en que se asienta el sistema, todo fundado en las concepciones de Hegel, 1820 y Marx Engels, 1848.

En la perspectiva señalada en el párrafo anterior el origen etimológico de la voz democracia es el mismo que en su vertiente clásica, pero el comienzo de su ubicación histórica es muy diferente. El origen de la primera dirección amplia y de raigambre humana y libertaria, la podemos situar desde fines del siglo XVIII con los conceptos de la democracia liberal (ver supra llamada 8),

pero más precisamente con los nuevos aportes que hacen a fines del siglo XIX las ideas de la social democracia y de la democracia cristiana (ver supra llamada 8). El origen de la segunda dirección estatista y sobreprotectora, lo podemos encontrar, primero a fines del siglo XIX y luego a mediados del siglo XX en la democracia soviéticas y las democracias populares respectivamente (ver supra llamada 6).

c. El después de la democracia clásica: las exigencias complementarias de los otros posicionamientos. –La democracia liberal. Esta modalidad, aparece a fines del siglo XVIII y termina de consolidar sus perfiles a mediados del siglo XIX reuniendo los elementos caracterizadores que señalamos supra en llamada 8. Para quienes la apoyan es la posición más libertaria y confiada en la bondad del ser humano, en la capacidad de las fuerzas del mercado y de la sociedad en general para regular armónicamente los intereses particulares; sostiene a ultranza la economía libre sin injerencias reguladoras del Estado. Para quienes la combaten este posicionamiento se trata de una actitud egoísta e interesada en perjuicio del pueblo y beneficio de reducidos grupos humanos que, dentro de la sociedad acumulan sus riquezas; desde nuestro punto de vista y procurando ser objetivos, sin entrar a enjuiciar opiniones, nos parece que es una actitud demasiado confiada en la posibilidad de que los solos impulsos de las gentes conduzcan a la sociedad a seguir un camino que lleve a la felicidad de todos, incluidos los más desposeídos, pensamos que esto no es posible sin que intermedie algún tipo de participación de la sociedad organizada en Estado que se encargue de nivelar las diferencias, ampare a los débiles y haga efectivamente viable la puesta en práctica de los derechos humanos, incluidos los económico-sociales.

–La social democracia. Estas corrientes aparecen conjuntamente, por vías laicas y cristianas, a fines del siglo XIX y reúne casi los mismos elementos caracterizadores que la democracia liberal, pero rechazan la total libertad económica y, en procura de un estado de bienestar, admiten la intervención de la sociedad constituida en Estado para atenuar y, si es posible eliminar, las desigualdades económico sociales de los miembros de la sociedad, procurando sus fines por métodos abiertos, gradualistas y reformistas (ver supra llamada 8). Tampoco los fines y medios propuestos por estos sistemas pueden garantizar el logro de una igualdad suficientemente perfecta entre los miembros de la sociedad; pero objetivamente creemos, y podemos equivocarnos, que, en términos generales, esta es la corriente que mejor se adapta a las necesidades de la sociedad posmoderna y la más adecuada para alcanzar fines satisfactorios para todos, habida cuenta de la realidad antropológica y de la poca razonabilidad con que actuamos muchas veces los seres humanos librados a las posibilidades de nuestras fuerzas.

–La democracia popular. Aparece a mediados del siglo XX ¹¹ también como respuesta a las injusticias que crea el libre mercado y la economía absolutamente libre. Los instrumentos y opciones a los que recurre para su puesta en práctica (ver llamada 6) no son los mismos que fundan las dos corrientes anteriormente consideradas. Se trata de sistemas de partido único, que se identifican con el Estado, en el que tiene una gran injerencia así como en todos los aspectos de la organización social y excluyen o limitan algunos derechos fundamentales. Especialmente se excluye o acota fuertemente la propiedad privada y los factores de producción

¹¹ Tomamos como punto de partida el momento en que doctrinalmente se consolida la idea y prácticamente se generaliza en varios Estados. Dejamos de lado la realidad soviética y otros esfuerzos experimentales anteriores.

son pertenencias del Estado o están fuertemente controlados por él; también se limita o restringe la libertad de comunicaciones. El centralismo estatal es muy intenso y el ciudadano sólo cuenta dentro de él, ya que fuera del mismo no existe socialmente. Esta opción surge para procurar la igualdad económica y social de los ciudadanos, pero para ello deja de lado diversos objetos del amparo de la libertad de los mismos y, en su puesta en práctica, no ha conducido a los logros esperados.

d. Nuestra opinión acerca de los elementos que debe poseer un sistema para poder ser considerado una democracia. Con la exposición que continúa no pretendemos dogmatizar. Existen otras posiciones técnicas, políticas e ideológicas diferentes, las que son respetables, pero la que avanzamos es la nuestra.

Si estimamos que la democracia es el gobierno del pueblo, impulsado por el pueblo y para lograr la felicidad del pueblo, la primera y excluyente exigencia para que esto pueda ser así, radica en que tanto los dirigentes y gobernantes, como toda la población sea tolerante (ver J.Locke, 1685-89, 1690. 1692 y 1706, y Voltaire 1763). No puede haber democracia sin un profundo y arraigado sentimiento tolerante de todos o de la inmensa mayoría de aquellos que habitan el Estado que opte por gobernarse de esta manera¹²; la intolerancia impedirá el funcionamiento del sistema y le destruirá.

Además deben de existir otras características complementarias (ver supra en este Numeral, literal b *:)). Un pacto político, libremente aceptado por todos y dispuesto por la mayoría que lo aprueba: el pacto constitucional originario y las futuras modificaciones que, siguiendo las reglas del pacto original, establezcan un estado de derecho¹³. Para crear un sistema democrático, en ese pacto, deben consagrarse y aceptarse de buena fe la existencia de ciertas obligaciones y derechos y el funcionamiento de determinados institutos. La obligación de aceptar de buena fe

¹² Téngase en cuenta lo tolerante que se debe ser: para que todos admitan las ideas ajenas y se esté dispuestos a someterse al gobierno de su orientación si la mayoría las sustenta; para que los gobernados se sometan al mando ordenador de unas autoridades que ellos mismas eligen, las que encuentran en ellos la fuente de su legitimidad para el ejercicio del mando ordenador; para que los gobernantes, teniendo en sus manos el poder y las fuerzas del Estado acepten someterse al juicio del común de las gentes que ellos ordenan, acaten sus decisiones si le son adversas y se sometan a los castigos que les correspondan; para que las minorías acepten ser gobernadas mediante ideas que no les son propias, sino que pertenecen a las mayorías; para que las mayorías estén conformes con no impedir, ni entorpecer, ni dificultar las posibilidades de las minorías para poder transformarse en mayorías que inviertan los papeles y puedan mandarlos. Sin verdadero espíritu tolerante, nada de esto es posible.

¹³ Estado de derecho es aquel que se rige por un sistema de leyes e instituciones ordenadas en torno a un pacto político recogido en una Constitución, la que es el fundamento jurídico del mando supremo ordenador de las autoridades y funcionarios y que, a la vez, explica y funda el sometimiento de estas autoridades y funcionarios, al control por parte del común de las gentes (ver supra llamada 9) que vigila su gestión y, a través de instituciones establecidas puede cuestionarlos, juzgarlos y castigarlos. El sistema se origina en el pensamiento de E.Kant, 1795 y 1796. En la posmodernidad algunos autores entienden que el estado de derecho puede presentarse bajo dos modalidades. Débil o formal, la que se da cuando basta que la organización político social del país de que se trate sea conferida por la ley y ejercida en la forma y procedimientos establecidos por ella, con lo cual se excluyen del sistema a las dictaduras, pero no a los Estados totalitarios fundados en la filosofía de Hegel, 1820, o a los Estados de partido único. O fuerte o sustancial, estado de derecho en sentido real y material, el que requiere, además, que "...cualquier poder sea limitado por la ley, la que condiciona no sólo sus formas, sino también su contenido" (ver L.Ferrajoli, 1989); esta perspectiva excluye la posibilidad de incluir en el concepto a las dictaduras y también a los Estados totalitarios y a los de partido único, ya que esta concepción exige, además de que se garantice la concreción de un poder constitucionalizado otras garantías como: la división de poderes, el respecto al Principio de Igualdad, la supremacía de la Constitución, el respeto de los derechos humanos fundamentales, etc.. Nosotros pensamos que fuera de esta última posición no puede hablarse de estado de derecho.

y acatar con lealtad la regla del mando de las mayorías¹⁴, constituye la base del sistema y genera los derechos que de él resultan y permiten su goce. De todo esto y dada la naturaleza humana, se desprende que el buen funcionamiento del sistema democrático debe admitir la posibilidad real de que se consideren ciudadanos a la inmensa mayoría del común de las gentes, sin excepciones discriminatorias y que se permita la posibilidad real de que ellos se agrupen en diferentes corrientes de opinión según sus apetencias; situación que abrirá paso a la existencia de corrientes mayoritarias y minoritarias; a las que se les debe garantizar la posibilidad cierta de alternarse en el ejercicio del poder de mando ordenador. La segunda obligación que se debe acatar y que también funda los derechos, ventajas y beneficios que resultan del sistema, consiste en aceptar el Principio de No Discriminación en forma radical, absoluta, sin exclusiones de ninguna naturaleza, dónde “el común de las gentes” (ver supra llamada 9), que comprenda a todos, sin otras excepciones que las generales de carencia de experiencia (razones de edad), carencia de razón (enfermos mentales) y carencias de dignidad y afecto social (delincuentes condenados). Sobre estas bases el sistema democrático deberá establecer los derechos de los ciudadanos, especialmente: el voto igualitario; un sistema político, social y económico justo y que ampare a todos, especialmente a los más débiles; la garantía real del funcionamiento y aplicación de la protección de los derechos humanos fundamentales, tanto los individuales, como los sociales y colectivos; una normativa que garantice la rotación de las autoridades si la mayoría lo determina; la efectiva responsabilidad de los gobernantes por la forma de ejercer el poder de mando ordenador que temporalmente se les confía y la efectividad de los castigos, si ellos corresponden (ver H.Arbut-Vignali 2015 t/p, Capítulo V, Numeral 4). Nuestra radical oposición a un sistema de reelección indefinida de los Jefes de Estado, se vincula con estas dos últimas cuestiones: el competir desde el ejercicio del Poder Ejecutivo para ser reelecto (más si se trata de re elecciones) les da muchas ventajas indebidas a quién así actúa; el ser varias veces reelecto le hace sentir más Rey que Presidente, puede corromperlo y dilata hasta el infinito la puesta en práctica de un instrumento esencial a la democracia: las rendiciones de cuentas ante el común de las gentes de quienes ejercieron el poder que ellas le delegaron y eludir a posibilidad de ser castigados si ello corresponde.

e. La cláusula y la Carta democrática. Ambos institutos cumplen funciones similares. La cláusula democrática se concreta en una disposición que se incluye en un tratado entre dos o más países con el fin de comprometerse a establecer, mantener y respaldar la efectiva vigencia del sistema de gobierno democrático que reciben sus Constituciones para el ámbito jurídico interno de sus países. Esta cláusula suele establecerse: en acuerdos bilaterales de cooperación donde la parte que la ofrece, condiciona su otorgamiento y el mantenimiento de la ayuda a que, quién la recibe, cumpla con la cláusula democrática y mantenga la vigencia de este régimen en su ámbito jurídico y político interno.

¹⁴ Como en las sociedades posmodernas occidentales, multiétnicas, multiculturales, con pluralidad de creencias religiosas y usos sociales, etc., en la práctica, resulta imposible adoptar la regla de la totalidad o del consenso, la forma más justa de adoptar resoluciones colectivas es aceptar las decisiones de la voluntad de las mayorías, siempre y cuando se actúe con tolerancia (ver supra llamada 12), esto último mitiga el peligro de que el grupo mayoritario se torne soberbio y antidemocrático afectando los derechos fundamentales de las minorías o de los individuos. Además, para acotar esta posibilidad hay que prever tomar otras medidas que ayuden a evitarla mediante instrumentos tales como las elecciones periódicas y rotativas, para ciertas opciones el juego del azar, el derecho de veto en algunos casos, la exigencia de mayorías especiales para otros, etc.

La Carta democrática es un instrumento internacional, generalmente anexo a un acuerdo más amplio, en el que se considera como condición imprescindible para integrar la Organización, la adhesión de todos sus Estados miembros y el efectivo ejercicio de la democracia en el ámbito jurídico político interno de esos Estados; tiene por finalidad el fortalecimiento, preservación y defensa de las instituciones democrática.

En todos los casos de existencia de este instituto, la ruptura del orden democrático o una alteración del mismo que lo afecte gravemente, producida en el orden constitucional del Estado parte, da comienzo a un procedimiento dentro de la Organización, con el propósito de iniciar gestiones que contribuyan a restablecer la democracia y, en caso contrario, para suspender en sus derechos dentro de la Organización o expulsar de la misma al Estado en que se haya producido el quiebre institucional. En algunos casos también se prevé determinado tipo de sanciones impuestas por los demás Estados partes al Estado en que se produjo la ruptura, procurando con ello ayudarlo u obligarlo a retomar el cauce democrático.

Estas cláusulas y Cartas democráticas, abren paso a algunas dudas que resulta necesario esclarecer. En primer lugar debe determinarse su naturaleza jurídica, la pertinencia de su inclusión en tratados de cooperación y de integración y sus vínculos con el Principio de No Intervención: determinar si son legítimas, en qué medida, con cual alcance y en qué circunstancias. El segundo problema radica en la forma de resolver qué es un sistema democrático y por lo tanto cuando hay un quiebre del mismo ¹⁵; esto es importante porque repercute para poder saber si, en un caso concreto, se está actuando en efectiva defensa de la existencia de un sistema democrático preestablecido, o si se está actuando en forma caprichosa y frívola, incluso arbitraria o maliciosa, o como pretexto para mantener en el poder a un elenco gubernamental amigo o a correligionarios político-ideológicos. También es una duda a resolver el determinar los límites entre un atentado a la Constitución y el inmanente y legítimo derecho del pueblo de resistir a la opresión de las autoridades de gobierno que han quebrado el pacto social y transformado lo que era un gobierno en la opresión de una tiranía ¹⁶.

¹⁵ Ver supra en los literales anteriores de este numeral, los diferentes alcances de la voz democracia.

¹⁶ Toda democracia se funda en un pacto social, constitucional, por el cual el común de las gentes se da normas jurídicas para reglar su convivencia y se somete a ellas; además, para ordenarse establece autoridades (los poderes de gobierno), resigna en ellas parte de su libertad irrestricta y por ello peligrosa y de difícil defensa, y les otorga un poder de mando ordenador, supremo, pero condicionado en su ejercicio por parte de esas autoridades, a que lo usen con medida y prudencia, exclusivamente para lograr los fines para la consecución de los cuales se los otorgó libremente el común de las gentes: salvaguardar la libertad de todos manteniendo un orden racional y propender a la obtención por cada uno de su máxima felicidad individual compatible con la máxima felicidad social de todo el grupo. Si el gobernante utiliza los poderes que la Nación le confió, para otros fines propios o corporativos y egoístas, políticos o de cualquier otra naturaleza, el gobernante rompe el pacto, traiciona su compromiso, deja de estar legitimado para ejercer el poder de mando ordenador, se transforma en tirano y legítima con su pérfida acción, la puesta en práctica por el común de la gentes del ejercicio de su derecho de resistencia a la opresión que siempre conserva. En esas circunstancias, y sólo en esas, se puede combatir a las autoridades elegidas para separarlas de un poder que antes ejercían y ahora detentan. Esto crea un gran problema práctico que debe resolverse con justicia y objetividad: determinar si quienes se revelan lo hacen por capricho y son golpistas que atacan un orden democrático y se les debe castigar; o si se trata de un pueblo ofendido gravemente por sus autoridades, siendo estas quienes han atentado contra el orden democrático y por lo tanto debe apoyarse al pueblo que, con el derecho de resistencia a la opresión está defendiendo el sistema democrático. (ver H.Arduet-Vignali, 2015 t/p, especialmente Capítulo III, Numeral 3 c y d y Anexo I, Numerales 4, 5 y 6 y también H.Arduet-Vignali 2010 y H.Arduet-Vignali 2012).

3. La cláusula democrática en los sistemas supranacionales

a. En la Unión Europea. La idea jurídico-política sobre la que descansa la Organización Internacional supranacional que es la Unión, Europea reposa en la recepción amplia del Principio Democrático (ver C.Gutiérrez y M.Cervell, 2007). El art. 6 inc. 1 del Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea –TUE), dice que ella se basa “...en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el estado de derecho...”, y en el art. 49 TUE se establece que el mismo está abierto a todos los países europeos siempre que ellos cumplan con los principios establecidos en el art. 6 inc. 1 citado supra.

Estas circunstancias se han tenido en cuenta y cumplido respecto a la pertenencia de los miembros y en todas las oportunidades de nuevos ingresos, como en el caso del gobierno de los coroneles en Grecia¹⁷ en el cual se paralizó el proceso de asociación de esta a la Unión Europea desde el golpe de estado hasta su regreso a la democracia; por las mismas razones Grecia fue excluida del Consejo de Europa desde 1969 hasta la regularización de su sistema político.

El tratado de la Unión Europea (TUE), en su art. 49 establece que la misma está abierta a todos los países europeos, siempre que cumplan los Principios del art. 6 inc. 1 (TUE). Para adherir, los postulantes deben cumplir con los criterios establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague (1993), complementados por los del Consejo Europeo de Madrid de 1995. Estos son: criterios políticos, la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el estado de derecho, el reconocimiento y plena vigencia de los derechos humanos y la participación de las minorías; criterios económicos, una economía de mercado viable, capacidad para enfrentar la competencia y las fuerzas del mercado en la Unión Europea; capacidad de asumir las obligaciones de los miembros de la Unión Europea...; crear condiciones para su integración; y también, un criterio volitivo de crear condiciones para posibilitar su integración.

Por último debe considerarse la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que no está incluida en el Tratado de Lisboa, sino que se le adjunta en forma de declaración, en la que se recoge el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos. En el inciso 2 de su Preámbulo¹⁸, se establece: “Conscientes de su patrimonio espiritual y moral, la Unión Europea está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad y se basa en los principios de la democracia y el estado de derecho.....sitúa a la persona en el centro de su actuación”.

Sin entrar a profundizar, especialmente por no ser la Unión Europea el objeto de este trabajo, de todo lo expuesto puede concluirse que en el sistema, si bien no se establece específicamente una Carta democrática, la democracia como sistema de gobierno, el estado de derecho y el respeto de

¹⁷ Al principio de la década de 1960, en medio del proceso de la Guerra Fría, en Grecia reinaba Constantino II y el Primer Ministro de su monarquía parlamentaria era Georgios Papandreu; luego de un período de inestabilidad, el 15 de julio de 1965 este fue forzado a renunciar al cargo y se entró en una profunda crisis institucional con grandes dificultades para formar gobierno. Durante uno de los períodos de elecciones parlamentarias, el 21 de abril de 1967, el ejército al mando del coronel Georgios Papadopoulos dio un golpe de estado que puso a éste al frente del gobierno. Se instaló la Dictadura de la Junta de los Coroneles, la que se extenderá hasta el 24 de julio de 1974, cuando cayó junto a régimen monárquico y se proclamó la Tercer República Helénica.

¹⁸ Debe recordarse que el preámbulo de los tratados, forma parte de su contexto y debe ser tenido en cuenta a los efectos de su interpretación. Ver Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 29 de mayo de 1969, artículo 3, Reglas de su interpretación, inciso 2.

los derechos humanos, son considerados elementos esenciales del mismo, los Estados partes deben respetarlos y ponerlos en práctica¹⁹ y quienes pretendan adherir a la Organización, también deben hacerlo. En la práctica estos extremos se han respetado escrupulosamente y en opinión de Gutiérrez y Cervell, 2007 “...el abandono.....de estos principios por un Estado miembro de la Unión Europea debería, probablemente, forzar su salida de la misma...”.

Tomando en cuenta las disquisiciones formuladas supra en el numeral 2, de dónde resultan las distintas posibilidades de dar contenido a la voz democracia, ¿a cuál de ellas apunta el contenido que le imprime la Unión Europea? Expresamente no se califica la expresión. Desde el punto de vista formal, la práctica pone en evidencia que se apunta a la democracia participativa, básicamente democracia representativa que admite una amplia gama de institutos de la democracia directa. Desde un enfoque sustancial o de contenido quedan indirectamente excluidas las democracias populares, en especial por las exigencias de la “economía de mercado viable” y las referencias “a las libertades fundamentales y el estado de derecho” y podría ser objeto de discusión si el sistema se inclina, en un balance general, hacia la “democracia liberal” o la “social democracia” (ver supra llamadas 3, 6 y 7), pero, por las referencias generales a los derechos humanos, nos inclinamos por la última opinión.

Además la expresión “clausula democrática” admite otra acepción pacíficamente aceptada y de recibo en la práctica de los Estados: es la facultad que se reconoce a los Estados para condicionar cualquier tipo de ayuda o apoyo que proporcionen a otro al que se beneficia, a que éste en su sistema jurídico interno reciba el sistema democrático de gobierno, estructure un estado de derecho y respete los derechos humanos fundamentales (ver A.Covarrubias, op.cit.). La Unión Europea ha explorado estas posibilidades, especialmente en relación a sus acuerdos con estados latinoamericanos.

b. En la Comunidad Andina de Naciones. Su Carta Democrática, el Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia, tiene la peculiaridad de haber sido hecha en la ciudad de Oporto, Portugal el 17 de octubre 1998, terminó de ser firmada el 10 de junio de 2000 y entró en vigor el 19 de marzo de 2014, poseyendo la naturaleza de tratado ya que fue concebida como Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.

El compromiso establece que “La plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho son condiciones esenciales para la cooperación.....del Sistema Andino de Integración...” (art. 1), por lo cual, las disposiciones del Protocolo “...se aplicarán en caso de producirse una ruptura del orden democrático en cualquiera de los países miembros” (art. 2).

En ese supuesto “...los demás países.....realizarán consultas entre sí y de ser posible con el país afectado...” (art. 3); si de acuerdo a esas consultas se establece su necesidad “...se convocará al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores...” para determinar si se ha dado “...una ruptura del orden democrático, en cuyo caso adoptará las medidas pertinentes...”, para restablecer la democracia. Esas medidas comprenden: suspender al país afectado “...de algunos de los órganos del sistema...”, o de participar en los proyectos de cooperación; o suspenderle la participación “...a otros órganos del sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades y préstamos...”; o la “Suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y

¹⁹ En el caso de la crisis de Austria en 1999 el procedimiento no se puso en práctica porque, en el caso, no ocurrió una “violación grave y permanente”.

concertación para una acción externa en otros ámbitos; y otras medidas y acciones.....pertinentes” (art. 4). Las medidas las debe adoptar el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en forma de Decisión, “...sin la participación del.....afectado...”, entrarán en vigencia desde su aprobación (art. 5), y cesarán a través de los mismos procedimientos una vez superada la alteración (art. 7); mientras duran se continuarán con las gestiones diplomáticas (art. 6). Además, la Comunidad Andina “...procurará incorporar una cláusula democrática en los acuerdos que suscriba...” (art. 8).

Esta Carta Democrática está inserta en el marco del Acuerdo de Cartagena que recibe el Principio de la Supranacionalidad, corre con la ventaja de contar con un sistema jurisdiccional supranacional y de otros órganos de igual naturaleza los que, teóricamente, pueden facilitar su puesta en práctica y, además, torna mucho más dificultosa la posibilidad de entrar en colisión con el Principio de No Intervención que, en el marco de un sistema supranacional se ve reemplazado por otros instrumentos internos al mismo.

No obstante estas ventajas se le pueden hacer algunas críticas: la ambigüedad y poca precisión de las expresiones que caracterizan a los hechos que ponen en movimiento el sistema; el peso que se otorga a los Poderes Ejecutivos al usar el término, poco claro, de País y por las referencias a los Ministros de Relaciones Exteriores; y la poca efectividad del sistema, al cual no se ha recurrido y, además, porque alberga Estados con malas calificaciones de su nivel de democracia (ver infra llamada 58) y nada ha ocurrido.

4. Caracteres y funcionamiento de la cláusula democrática en los sistemas subregionales de América.

a. En el Mercosur. *) Antecedentes. La primera manifestación de una Carta democrática en el sistema Mercosur, se concreta en el Comunicado del Consejo del Mercado Común, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía y con la participación de los Presidentes de los Estados Partes ²⁰, emitido en Las Leñas, Mendoza, Argentina, el 27 de junio de 1992. En el se establece que “2. Los presidentes ratificaron que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un presupuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur. 3. Reiteraron que la economía de mercado, la estabilidad.....son condiciones esenciales al funcionamiento” (del Mercosur) ²¹.

En 1996, en Paraguay, funcionaba una democracia desde el derrocamiento del régimen de Alfredo Stroessner en 1989²². Corriendo 1996, en el ámbito interno de Paraguay, se plantea una puja por la presidencia del Partido Colorado, el mayoritario y más gravitante en el país; en ella participan, directa o indirectamente, el Gral. Oviedo, comandante del ejército y el Presidente

²⁰ Carlos Menem de Argentina, Fernando Collor de Mello de Brasil, Andrés Rodríguez de Paraguay y Luis Alberto Lacalle de Uruguay.

²¹ Aunque en el numeral 2 no se dice a qué tipo de democracia se hace referencia, desde el punto de vista formal cabían dentro de lo manifestado cualquiera de los esquemas expuestos supra en llamada 3, aunque en la realidad, por imposición de los hechos, la democracia directa pura sea impracticable y de la práctica de los Estados miembros resulta que adoptan la democracia representativa con instituciones participativas. Y, desde un enfoque sustancial, de los contenidos, por lo manifestado en el Numeral 3, quedarían excluidas la democracia soviética y las democracias populares, las que no admiten a la economía de mercado (ver supra llamada 6) e incluidas las demás modalidades (ver supra llamada 8).

²² El dictador fue derrocado por una revolución militar en la cual participara el Gral. Lino Oviedo, que fuera quién detuviera a Stroessner. En las elecciones a que se llamó fue electo Presidente Andrés Rodríguez (1989-93) al que sucediera Juan Carlos Wasmosy.

Wasmosy, con intereses y candidaturas que se oponían. Como consecuencia de los enfrentamientos, Wasmosy releva del cargo a Oviedo, quién se niega a dejarlo e intenta derribar al gobierno; se abre una crisis institucional ante la cual los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay amenazan con marginar a Paraguay del Mercosur; finalmente la crisis se resuelve con la detención de Oviedo.

De alguna manera estos hechos repercutirán en el Mercosur. Poco después, al culminar la Cumbre de Presidentes del Mercosur realizada en junio de 1996 en San Luís, Argentina, el 25 de junio se emite la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, hecha en la localidad de Potrero de los Funes ²³. En ella los cuatro Presidentes del Mercosur ²⁴ en nombre de sus Estados reafirman los Principios y Objetivos del Tratado de Asunción y reiteran la Declaración de Las Leñas “... en el sentido de que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del Mercosur” y “Recordando que la solidaridad de los Estados americanos...requiere la organización política de los mismos en base al ejercicio efectivo de la democracia representativa²⁵, ACUERDAN lo siguiente...”. En el Numeral 1 de la Declaración se reitera que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del sistema Mercosur. En el 2, dispone que la alteración del orden democrático es “...un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de la integración en curso respecto al Estado miembro afectado”; y en los Numerales 3 y 4 se establecen los procedimientos a seguir en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático: consultas entre los no implicados y con este (Numeral 3), a consecuencias de las cuales, si resultan infructuosas para solucionar el problema, los Estados no implicados podrán tomar medidas contra el que lo está, las que pueden ir desde “...la suspensión del derecho a participar en los foros del Mercosur, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del Mercosur y de acuerdos celebrados entre cada una de las partes y el Estado dónde haya ocurrido la ruptura...”. En el Numeral 5 se establece una disposición que obliga a los miembros del Mercosur a incluir, en todos los compromisos que este firme “una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos”. Inmediatamente de firmada esta declaración, adhirieron a ella en nombre de sus Estados, los Presidentes Gonzalo Sánchez de Lozada, Bolivia y Eduardo Frey, Chile.

La Declaración de Potrero de los Funes es más específica y detallada que el Comunicado de Las Leñas. Desde el punto de vista formal en ella se hace referencia a la “democracia representativa”, aunque, por las práctica de los Estados partes y sus sistemas constitucionales, debe de entenderse comprendidas las “democracias participativas”, que reciben institutos de “democracia directa”, pues en los sistemas constitucionales de los cuatro Estados creadores de la Declaración, aparecen estos institutos de democracia participativa (ver supra llamadas 3 y 21); también debe entenderse que sustancialmente, al no hacerse distinciones, pueden admitirse los sistemas de democracia liberal o de social democracia, aunque ya no resulta tan claro la inclusión o exclusión de los sistemas de democracia populares (ver supra llamadas 6, 8 y 21). Por último, en los Numerales 3 y 4, se disponen procedimientos y también sanciones para los

²³ La Declaración también se conoce como Declaración de Potrero de los Funes.

²⁴ Carlos Menem de Argentina, Fernando H. Cardozo de Brasil, Juan Carlos Wasmosy de Paraguay y Julio María Sanguinetti de Uruguay.

²⁵ Esto último parece ser una referencia directa al sistema interamericano (ver infra Numeral 5).

Estados que en su ámbito interno rompan con el sistema democrático, lo que conduce necesariamente a considerar estas disposiciones a la luz del Principio de No Intervención. Posponemos este análisis hasta que estudiemos los artículos 4 y 5 del Protocolo de Ushuaia (infra apartado :)), dónde con modificaciones de redacción se incluyen procedimientos de consultas y sanciones iguales.

:) El Protocolo de Ushuaia. Después de los antecedentes señalados supra, en la Reunión del Consejo Mercado Común del 24 de julio de 1998, realizada en la ciudad de Ushuaia, República Argentina, los Presidentes de los por entonces cuatro Estados partes del Mercosur y de Bolivia y Chile, dos Estados Asociados²⁶, firmaron el Protocolo sobre “Compromiso Democrático en el Mercosur”. Posteriormente adhirieron a él otros Estados asociados²⁷. Para ser admitido un nuevo Estado como miembro pleno del Mercosur, es condición esencial que él suscriba el Protocolo de Ushuaia (art. 1).

El Protocolo reconoce que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de la integración (art. 1), que él se aplicará a las relaciones para la integración de los Estados partes “...en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos” (art. 2) y que toda ruptura del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable a la continuidad del proceso de integración regional y dará lugar a unos procedimientos que se establecen, a través de los cuales se podrán adoptar ciertas medidas internas al sistema Mercosur (art.3) ²⁸.

Si se considera que el Mercosur está inserto dentro del marco mayor del sistema interamericano, y que este ha optado por promover a la democracia representativa como sistema interno para sus Estados partes (ver infra Numeral 5), el Protocolo de Ushuaia, en términos generales, resulta un instrumento jurídico y político de alto valor orientador y ordenador para pensar que se opta por la democracia representativa. En el marco del Derecho Internacional Público general, el Protocolo respeta al Principio de No Intervención. Deja la plena libertad a las diferentes naciones (los pueblos organizados en un sistema constitucional de los Estados partes) que se asocian e integran Mercosur, de optar por el régimen político interno que mejor les acomode²⁹. Pero si optan por un sistema que no respete “la plena vigencia de las instituciones democráticas” (Preámbulo y art. 1) y rompa con el “orden democrático” (arts. 2, 3 y 4), se podrá suspender a ese Estado de la participación en los órganos del Mercosur o en sus

²⁶ Carlos Menem, Argentina, Fernando H. Cardozo, Brasil, Juan Wasmosy Paraguay y Julio Ma. Sanguinetti Uruguay, más Hugo Banzer Bolivia y Eduardo Frey Chile.

²⁷ Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, este último, Estado parte en la actualidad.

²⁸ Producida la ruptura del orden democrático en un Estado parte, los demás Estados partes consultarán entre sí y con el afectado (art. 4). Si el problema se supera re estableciéndose el orden democrático, no ocurre nada más; si no es así, los Estados partes no afectados, teniendo en cuenta la gravedad de los hechos, adoptarán medidas (art. 5 inc. 1) de distinta intensidad: desde la suspensión del derecho del Estado afectado a participar en los distintos órganos del Mercosur, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones del proceso de integración (art. 5, inc. 2). La decisión se adoptará por consenso, sin la presencia del Estado afectado a quién se le comunicará lo resuelto; la medida adoptada entrará en vigor desde que le sea comunicada al Estado implicado (art. 6) y cesará cuando los Estados no afectados determinen “que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático” y se lo comuniquen al Estado afectado (art. 7).

²⁹ Ya sea que la Nación lo determine expresamente por su voluntad, optando por un sistema democrático o por un sistema ideológico religioso o ideológico político con autoridades fuertemente centralizadas, de conducción o partido único, o ya sea que le sea impuesto un gobierno despótico por la fuerza o la seducción, instaurando una dictadura frente a la cual el pueblo no dispone de fuerzas para derrocar o no le interesa hacerlo (ver H. Arbuet-Vignali, 2015 t/p, Capítulo V).

derechos y obligaciones en el mismo³⁰. Por otra parte este compromiso fue asumido por los Estados Partes y Adherentes con total libertad, dentro de los límites de sus facultades y en ejercicio pleno de sus soberanías jurídicas y políticas.

En conclusión, el procedimiento establecido en el Protocolo lo encontramos correcto y satisfactorio; y aunque no se logran las máximas seguridades deseables, se ajustan a la pertinencia y pertinencia de un sistema de Derecho Internacional Público de coordinación y muy respetuoso (quizá para algunos gustos demasiado) de las libertades y autodeterminación de los Estados. No obstante, por la ambigüedad de los términos empleados en el Protocolo, “instituciones democráticas” y “ruptura del orden democrático”, así como por las diferentes lecturas que se pueden hacer de la voz democracia (ver supra llamadas 3, 6 y 7), deja una libertad de interpretación tan amplia, que coloca al sistema fuera de todo contexto, le quita toda seguridad jurídica y permite interpretaciones abusivas e ilegítimas de sus disposiciones abriendo paso a las intencionalidades políticas que, con ciertos embellecimientos, se hacen primar sobre la seguridad y racionalidad jurídica, como ocurriera en el único caso en que se (mal) aplicó el protocolo de Ushuaia, al decidir suspender a la República del Paraguay, en la Cumbre de Presidentes de Mendoza (Argentina), del 22 de junio de 2012 (ver H.Arbut-Vignali 2012, H.Arbut-Vignali 2012/1 y S.Abreu Bonilla 2012).

***) El Protocolo de Montevideo 2011 sobre el compromiso con la democracia en el Mercosur (Ushuaia II).** Este documento se aprobó y firmó durante la XLII Reunión Ordinaria del Consejo Mercado Común y Cumbre de Presidentes y Estados Asociados³¹, realizado en Montevideo el 10 de diciembre de 2011. En abril de 2015 el Protocolo, que forma parte del Tratado de Asunción (art. 10), aún no ha entrado en vigor ³² y recién lo hará 30 días después de que se haya depositado la ratificación “...por el cuarto Estado parte del MERCOSUR...”³³, lo que valdrá para ellos y los Asociados que lo hayan ratificado (art. 11, incs. 2 y 3). Según los incisos 5 y 6 del art. 11, una vez entrado en vigor Montevideo 2011, este regirá entre quienes lo hayan ratificado o adherido y depositado sus instrumentos, pero las relaciones entre estos “...y aquellos que aún no lo hayan ratificado y de estos últimos entre sí, continuarán rigiéndose por el Protocolo de Ushuaia (de 1998)...”, y “Una vez que todos los Estados signatarios y adherentes al Protocolo de Ushuaia (1998)³⁴... hayan ratificado el presente

³⁰ Según los términos literales de las disposiciones (art. 5 inc. 2), no puede procederse a su expulsión, ni a otro tipo de sanciones que pretendan obligar al Estado afectado a modificar el sistema político interno que libremente o coaccionado haya adoptado, lo cual, aunque fuera justo sería ilegítimo al violar el Principio de No Intervención y atacar las bases de todo el sistema del Derecho Internacional Público: el Principio de la Igualdad Soberana de los Estados (Carta Naciones Unidas, art. 2, inc. 1). Consideramos que este resultado no es el deseable ni adecuado a las exigencias de la posmodernidad, pero es el único que puede ofrecer un sistema jurídico de coordinación como lo es el Derecho Internacional Público estructurado sobre la base del Principio de la Igualdad Soberana de los Estados. Si se desean otros resultados más propicios a la democracia, al estado de derecho y al amparo de los derechos humanos, se deberá transitar hacia un sistema más compromisorio que admita, reciba y se base en el Principio de la Supranacionalidad, lo cual, personalmente preferimos.

³¹ Los Estados Partes eran, por entonces, cuatro: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; y los Asociados eran seis: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

³² Con los datos que disponemos, sólo Venezuela había depositado su ratificación.

³³ En el momento de aprobarse el protocolo de Montevideo, ni Venezuela, ni Bolivia eran Estados Partes del Mercosur, sino que lo firmaron como Adherentes. Actualmente Venezuela es Estado Parte y Bolivia está en trámite de ingreso. Dada la redacción del art. 11, entendemos que, en este momento, con el depósito de tres de los Estados originarios, sumándose al de Venezuela, el Protocolo entraría en vigor

³⁴ Actualmente son aquellos a cuyos Presidentes se menciona supra en llamada 26, a los que se suman los mencionados supra en llamada 27.

(Montevideo 2011).....el primero quedará terminado a todos sus efectos”. En consecuencia, a la fecha, marzo 2015, está en vigor el Protocolo de Ushuaia 1998³⁵.

El Protocolo de Ushuaia 1998 se abre con un art. 1 que, enfáticamente, afirma lo esencial del sistema democrático interno para el desarrollo del proceso Mercosur³⁶. Este artículo no tiene concordante en el protocolo de Montevideo 2011; en el desaparece, aunque se mantienen e incrementan las referencias sobre el tema en el preámbulo, lo cual no es lo mismo. Esto nos conduce a pensar que la eliminación de un artículo tan importante y enriquecedor de la parte dispositiva, debilita el compromiso y agrega ambigüedades³⁷.

En el Protocolo de Montevideo 2011, como en el anterior de Ushuaia 1998, se comienza determinando directamente que el mismo se aplicará en caso de ruptura del orden democrático en uno de sus Estados partes; pero agrega también otras hipótesis no consideradas en 1998: la “...amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder (¿de quién?) y la vigencia de los valores y principios democráticos” (art. 1). Todo esto no hace más que agregar expresiones ambiguas, susceptibles de diversas interpretaciones, lo que suma críticas a las ya formuladas respecto a Ushuaia 1998 (ver supra, apartado :), párrafo 4 in fine). El Protocolo de Montevideo 2011 es confuso y arbitrario³⁸, especialmente si se considera que no se establece un órgano jurisdiccional que decida la procedencia de la puesta en marcha del proceso ³⁹, el que queda en las manos políticas de Presidentes y Ministros, con todos los problemas que ello ya a ocasionado ⁴⁰ y las complicaciones y arbitrariedades a que esto puede conducir.

³⁵ Lo cual, académicamente y también desde el punto de vista político, a nosotros nos satisface. Ushuaia 1998 es un Protocolo débil, confuso y conflictual (ver supra apartado :) párrafo 4 in fine), pero las críticas que nos merece el Protocolo de Montevideo 2011 (ver infra siguientes párrafos) lo hacen aún mucho peor, confuso, problemático y, abre las puertas a la intervención.

³⁶ Art. 1: “La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados partes del presente Protocolo”; idea que se reitera en el párrafo 2 del Preámbulo.

³⁷ Especialmente teniendo en cuenta que se trata de dos protocolos íntimamente vinculados, porque el segundo modifica y tiene por propósito sustituir al primero, razón por la cual la interpretación del Protocolo de Montevideo 2011, debe hacerse conjunta y comparativamente con el de Ushuaia 1998. Esto hace muy significativa la eliminación.

³⁸ Lo único que parece quedar claro es que el Protocolo propende a amparar a cualquier sistema de “democracia” formal: que acepte la existencia de una Carta Constitucional; que admita algún grado de corrientes de opiniones (partido único o gravitante, con diferentes corrientes de opinión pero todas bajo un paraguas ideológico común); con algún tipo de elección de autoridades (aunque se realice optando sólo dentro de candidatos propuestos únicamente por el partido único o gravitante, o entre grupos corporativos dentro del mismo); y que garantice algunos derechos humanos que se priorizan ideológicamente sobre otros (sólo el bienestar material dejando de lado los políticos y sociales, sólo los materiales y político formales, dejando de lado los sociales y espirituales, etc.). Todo lo demás resulta ambiguo: ¿cuáles son las situaciones que ponen en riesgo el legítimo ejercicio del poder?, ¿qué autoridad ejerce ese legítimo poder?, ¿cuándo dejan de estar vigentes y cuales son ”...los valores y principios democráticos”? Y sobre todo ¿qué garantías aporta que el esclarecimiento de estas y otras incógnitas quede en manos de un órgano altamente político?

³⁹ El único órgano jurisdiccional permanente del Mercosur es el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) y no está prevista su intervención preceptiva y previa a la apertura de la vía sancionatoria. Por otra parte, cuando en el caso Paraguay, por otras vías se consultó al TPR, este mostró un total desinterés por comprometerse excusándose de intervenir por razones formales (ver H.Arbut-Vignali 2012/1).

⁴⁰ La decisión de iniciar un procedimiento casi jurisdiccional es eminentemente política, quedando en manos de los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros del acuerdo, con los peligros que ello implica y quedaron de manifiesto en la única vez que se recurrió al protocolo de Ushuaia (ver H.Arbut-Vignali 2012 y S.Abreu Bonilla 2012).

Una segunda diferencia entre el Protocolo de Montevideo 2011 y el de Ushuaia 1998 al que pretende sustituir, se marca en la forma en que pueden iniciarse los procedimientos; y este cambio también es preocupante porque radicaliza la tendencia del sistema a transformar el instituto en un “Club de Jefes de Estados amigos”, amparándose mutuamente a través de los Poderes Ejecutivos que ellos ejercen. En efecto, el Protocolo de Ushuaia 1998 pone el comienzo de los procedimientos, en manos de “...los demás Estados partes (que) promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado (art. 4, ver supra llamada 28); con ello se hace una referencia al Estado en su conjunto, integrado con sus diferentes Poderes equilibrados y controlándose entre sí. En el Protocolo de Montevideo 2011, ante un quiebre democrático, el art. 2, deja la iniciativa a “...los Presidentes o, en su defecto, los Ministros de Relaciones Exteriores...”, incluyendo a los del Estado afectado: sólo se da competencia al Poder Ejecutivo y se incluye al del Estado afectado, que podría aducirlo maliciosamente contra los demás Poderes o ser el responsable del desequilibrio democrático y callarse o acusar a otros⁴¹.

Si la ruptura del orden democrático o la violación del orden constitucional es propiciada por el Poder Ejecutivo ¿qué ocurre? ¿Y qué puede hacerse cuando la ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático la impulse el Poder Ejecutivo o sea este quien ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos? Además, ¿cuál es la respuesta en caso de que el Ejecutivo quiera, y deba, ser legítimamente acusado por otros poderes y aquel responda aduciendo la existencia de “un golpe parlamentario” o de un “golpismo judicial activo”?⁴² Según el Protocolo de Montevideo 2011, este no se podrá poner en funcionamiento por iniciativa de ningún otro Poder del Estado afectado ⁴³, ni mucho menos el pueblo organizado en Nación, que es quién sufre los quiebres ilegítimos y debería ser el objeto de la máxima protección dando entrada a algunos de los institutos de la democracia directa. Todo esto porque la llave maestra del motor de arranque del sistema, los negociadores del Poder Ejecutivo se la han atribuido exclusivamente a ellos⁴⁴.

A nuestro entender esto presenta una situación que favorece los auto golpes de Estado perpetrados por Presidentes, aunque hayan sido legítimamente electos, o las violaciones posteriores, después de la elección legítima de estos, a los Derechos Humanos, a la libertad de expresión, al respeto de las minorías, a la aceptación de una oposición al gobierno con posibilidades de triunfar, etc. El Protocolo de Montevideo de 2011, es un pésimo sistema que hace retroceder la protección de la democracia en el Mercosur, retrogradando aún más de lo que lo hace el oscuro e impreciso Protocolo de Ushuaia 1998. Ahora se institucionaliza la desprotección y se abren las puertas a las arbitrariedades “legítimas”.

⁴¹ El artículo 2 dice que ante un quiebre democrático, estos personajes “...se reunirán en sección extraordinaria ampliada del Consejo del Mercado Común, a solicitud de la Parte afectada (su presidente o Ministro) o de cualquier otra Parte (idem)...”. Agrega que la reunión se realizará en el Estado que ejerza la presidencia pro tempore, salvo que ella sea ejercida por el afectado, en cuyo caso se reunirán en la sede de la próxima presidencia pro tempore.

⁴² Como ocurriera, respectivamente, en el caso de la destitución del Presidente Lugo en Paraguay y de lo que adujera Jorge Capitanich, jefe del gabinete en Argentina, para restar importancia a las acusaciones de un fiscal contra la Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores de su país, en el caso de AMIA, en febrero de 2015.

⁴³ No podrán actuar, ni el Parlamento, el más representativo del pueblo organizado en Nación; ni el Poder Judicial, el más capaz para detectar las violaciones jurídicas y los quiebres institucionales; ni, si lo existe, un Tribunal Constitucional, el órgano idóneo y encargado de esos temas

⁴⁴ Nos preguntamos ¿los Parlamentos avalarán esto ratificando el Proyecto?. Ya uno, con integración oficialista afín al Poder Ejecutivo, lo ha hecho. ¿Lo harán los demás que están en similares condiciones de equilibrio político? ¿Y aquellos dónde la representación de las minorías presenta aún una oposición eficaz?

El Protocolo de 2011 continúa regulando el procedimiento para el caso de darse alguno de los supuestos del art. 1; esto se concreta en los arts. 2 y 3 que introducen una modificación importante: los procedimientos pueden abrirse “...a solicitud de la parte afectada...” (art. 2 inc.1), la cual, por el contexto del acuerdo, deberá hacerlo a través del Presidente o el Ministro de Relaciones Exteriores, lo que suma otro motivo de preocupación. En los demás aspectos del trámite el nuevo Protocolo sigue procedimientos similares a los del Protocolo de Ushuaia (ver supra llamada 28), con sólo algunos ajustes⁴⁵. Si las gestiones no dan el resultado esperado se abre la posibilidad de adoptar las medidas establecidas en el art. 6 (art. 3 inc. 2).

El Protocolo de Montevideo de 2011, en sus arts. 4 y 5, parece querer restablecer una “Santa Alianza democrática”, donde esta adopta el lugar del absolutismo y los Presidentes hacen el papel de los monarcas absolutos (ver V.Veida, 1993). Cuando el gobierno constitucional de una parte⁴⁶ entiende que en su país se están produciendo alguno de los supuestos del art. 1 (ruptura del orden democrático, violación de la constitución, etc.), podrá solicitar a los Presidentes o Ministros de Relaciones Exteriores de los otros Estados partes “...colaboración para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.” (art. 4). En base a esos requerimientos del Poder Ejecutivo del Estado involucrado, el conjunto de Presidentes o Ministros de los Estados partes, podrán disponer, “... entre otras, medidas...”: la formación de comisiones de apoyo, cooperación y asistencia a la parte afectada y de comisiones de acompañamiento del diálogo en la parte afectada (art. 5). Nos parece que esta última disposición queda al borde de violar el Principio de No Intervención, si es que no va más allá.

El art. 6 establece las medidas que podrán adoptarse. Los literales a y c, repiten las dos únicas que establece el Protocolo de Ushuaia 1998 (ver supra llamada 28). Pero también se crean otras. Se autoriza a “Cerrar en forma total o parcial las fronteras terrestres. Suspender o limitar el comercio, tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministros”, promover la suspensión del Estado afectado en otras Organizaciones y que terceros países le suspendan la cooperación; y “Adoptar sanciones políticas y diplomáticas adicionales”. Todo esto constituyen usos de la fuerza no armada que, por la naturaleza jurídica del Mercosur⁴⁷, sus Estados parten no pueden adoptar sin violar el Principio de No Intervención (ver H.Arbut-Vignali, 2012/2).

⁴⁵ Además de los ya señalados supra en llamada 41, el art. 3 inc. 1, agrega que las consultas inmediatas serán realizadas “... con las autoridades constitucionales de la parte afectada, interpondrán sus buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la institucionalidad democrática”.

⁴⁶ De todo el contexto resulta evidente que se está refiriendo al Presidente y al Ministro de Relaciones Exteriores, únicas autoridades (además de los Jefes de Gobierno en las regímenes parlamentarios) a las que se les reconoce, por el sólo hecho de tener o detentar el cargo, la representación intrínseca, de principio de su Estado en las relaciones internacionales (ver H.Arbut-Vignali y D.Vignali Giovanetti 2015 t/p, Capítulo IV y H.Arbut-Vignali 1992-93, tomo I, Capítulo II, sección IV). Queda la duda de qué es lo que pueda ocurrir si quién violenta la constitución o el orden democrático es el Poder Ejecutivo. Resulta claro que los otros poderes del Estado, sin tener representantes con credenciales y poderes expedidos por el Poder Ejecutivo, no pueden actuar (ver obras citadas anteriormente en esta llamada).

⁴⁷ Ver H.Arbut-Vignali y Daniel Vignali Giovanetti, 2015.

b. En Unasur⁴⁸. *) Introducción. El tratado constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), firmado el 27 de mayo 2008 en Brasilia, Brasil, establece “...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....y el desarrollo de los procesos de integración de los Estados miembros” (Preámbulo). Pero no incluye esto entre los objetivos de la Organización (arts. 2 y 3). En el art. 14 se establece la importancia “...de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos...”, como sustento del sistema.

A fines de septiembre de 2010, se produjo en Ecuador un confuso incidente entre el Presidente Correa y fuerzas policiales agremiadas o, al menos, organizadas, en un reclamo por sus condiciones de trabajo⁴⁹. El gobierno de Ecuador calificó los hechos como “un planificado golpe de estado”⁵⁰. En ese momento el tratado constitutivo de Unasur estaba firmado desde mayo de 2008, pero aún no había entrado en vigor, lo que ocurrirá recién el 11 de marzo de 2011. Tampoco existía el Protocolo Adicional al tratado de Unasur sobre compromiso Democrático, el que recién se firmará en Georgetown el 2 de noviembre de 2010 (dos meses y un día después). No obstante, ante estas circunstancias los Estados miembros de Unasur se reunieron inmediatamente en Buenos Aires, calificaron los hechos como golpe de Estado y emitieron la Declaración del 1 de octubre de 2010⁵¹. Ante los hechos, Unasur reunida en Buenos Aires, el 1 de octubre de 2010, emite una declaración reafirmando “...su fuerte compromiso con la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden institucional, la paz social y el irrestricto respeto de los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional”. Condenan el intento de golpe de Estado, celebran que se haya superado, respaldan al gobierno y “...Afirmar que.....rechazan enérgicamente y no tolerarán.....cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional, ni atentado de golpe al poder civil.....y advierten que en caso de

⁴⁸ La Unión de Naciones Sudamericanas, es un organismo internacional que tiene por objetivo construir una identidad y ciudadanía sudamericana y desarrollar un espacio regional integrado; agrupando a todos los Estados independientes del sub continente (sólo se excluyen el territorio de la Guayana francesa y los en litigio como Malvinas-Falkland) y que tiene a dos Estados observadores (Méjico y Panamá). El sistema entró en vigor el 11 de marzo de 2011.

⁴⁹ El 30 de septiembre de 2010, se dio en Ecuador una crisis como consecuencia de una revuelta policial que rechazaba la aprobación de una ley salarial y de redistribución administrativa. Los hechos se comienzan a gestar el 11 de agosto 2010 cuando el parlamento aprueba una Ley de Servicios Públicos, la que determina una serie de reestructuras administrativas, las que son rechazadas por los efectivos de la Policía Nacional de Ecuador. En el marco de las protestas suscitadas, el Presidente Correa acude a la sede del regimiento policial centro de las protestas y allí pronuncia un discurso frente a los reclamantes, fuerte y agresivo, afirmando que no cederá; esto molesta a los policías. Se producen tumultos y la seguridad presidencial logra ampara a Correa y llevarlo hacia un hospital policial adyacente; este local, también en manos policiales, es rodeado por los reclamantes. Correa afirma que está “arrestado” o “secuestrado” en el hospital, no obstante lo cual, declara desde allí el estado de excepción para el país, ordena sacar las fuerzas armadas a las calles y acusa a la oposición de alentar un golpe de estado. Por la noche, el ejército y las fuerzas especiales, atacan a los sublevados del hospital policial, hay un fuerte tiroteo de unos 20 minutos y se rescata al Presidente Correa tras de 10 horas de estar en el local. También existieron otras protestas en todo el país y se denuncia un movimiento de fuerzas de la aviación; se produjeron en total 8 muertos y 274 heridos de los cuales 25 graves. El hecho tuvo fuertes repercusiones internacionales y suscitó algunos apoyos profundos al gobierno de Correa (Argentina, Bolivia, Colombia, Nicaragua, Perú, Venezuela) y otros más atemperados. Unasur se reunió de inmediato en Buenos Aires y respaldó al gobierno de Ecuador con la Declaración del 1 de octubre 2010, que se recuerda en el Preámbulo del documento que analizamos.

⁵⁰ Otras fuentes los calificaron de distinta forma. Algunos hablaron de “intento de desestabilización”; otros de “motín fortuito”, magnificado por el presidente Correa y que él mismo azuzara; se habló también de “movimiento de lucha laboral ido de su cauce”. Ver M.Morales Antoniazzi, 2014.

⁵¹ En el marco de Unasur, los hechos de Ecuador, ponen en marcha por primera vez la filosofía y praxis que establecerá luego el Protocolo de Georgetown.

nuevos quiebres del orden institucional, adoptarán medidas.....tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros”⁵².

La segunda vez que se volvieron a aplicar sus procedimientos, también ocurrió antes de su entrada en vigor el 19 de marzo de 2014 y se concretó a fines de junio 2012 en el caso de la destitución por el Congreso de Paraguay del Presidente Lugo luego de un juicio político. En este caso Unasur se reunió e hizo gestiones conciliatorias encaminadas a restaurar una democracia que no se había quebrado; finalmente el caso no pasó a mayores, aunque Paraguay fue suspendido como miembro de Unasur en la reunión de Mendoza del 29 de junio de 2012, sanción que posteriormente le fuera levantada en agosto de 2013, al asumir el poder el electo nuevo Presidente, Carter.

:) El Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Cláusula Democrática, de Georgetown 2010. Se firmó el 26 de noviembre de 2010 y entró en vigor con su novena ratificación el 19 de marzo de 2014. Presenta paralelismos y diferencias con el Protocolo de Ushuaia 1998 que le antecede y sirve de inspiración al Protocolo de Montevideo 2011 que le sigue⁵³, pero, además, tiene algunas diferencias con este; no obstante resulta evidente que Georgetown, aunque con el exuberante y barroco lenguaje bolivariano del que prescinde Montevideo 2011, inspira a este en sus contenidos. Por estas razones analizaremos en forma comparativa los lineamientos de los tres acuerdos (de los cuales sólo los dos primeros están en vigor) en relación a diferentes aspectos: qué pretenden proteger, cuando se puede recurrir al instrumento, quienes pueden convocarlo, que medidas permiten adoptar, cuando entran en vigor y cesan, etc.

***:) Análisis comparativo de las disposiciones de Ushuaia 1998, Georgetown 2010 y Montevideo 2011. –Qué se quiere proteger.** Los tres instrumentos concuerdan en que se procura proteger la plena vigencia de las instituciones democráticas (Preámbulo de cada uno) y en que estas se consideran condiciones esenciales para el desarrollo de sus procesos (art. 1 Ushuaia, Preámbulo de los otros dos). Georgetown y Montevideo agregan a aquellas: el respeto irrestricto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; coincidiendo también en reiterar el compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del estado de derecho, de los derechos humanos y libertades fundamentales, que son esenciales para el desarrollo de sus procesos (Preámbulos).

-En qué casos se puede recurrirse al sistema. Los tres instrumentos admiten como causal para ponerlo en movimiento el caso de ruptura del orden democrático en un Estado parte (Ushuaia art. 2 y art. 1 de los otros dos convenios). Georgetown y Montevideo agregan: la amenaza de ruptura del orden democrático, una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder (y la vigencia agrega Montevideo) de los valores y principios democráticos (art. 1 de los dos convenios).

⁵² Como resulta de las fechas (ver supra), la firma en Georgetown del Protocolo Adicional de Unasur es anterior a la del de Montevideo de 2011 en el marco del Mercosur y aquel está en vigor, en tanto que este no; por esta razón metodológicamente hubiese sido más correcto analizar Georgetown antes de Montevideo 2011. No lo hicimos así en razón de que el proceso del Mercosur arrancó con anterioridad y no quisimos fragmentar el estudio del mismo.

⁵³ Ver supra en este Numeral, literal a, :) y *:); ver también Morales Antoniazzi, 2014.

-Quiénes son los entes o personas habilitadas para poner el marcha en sistema. Para el Protocolo de Ushuaia, son unos entes, los titulares de la soberanía: los Estados partes (arts. 3 y 4); para los otros dos Protocolos, son personas humanas titulares de cargos, las cabezas del Poder Ejecutivo o sus Ministros de Relaciones Exteriores: el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno o el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (art. 1, Georgetown); y los Presidentes o los Ministros de Relaciones Exteriores (art. 1 Montevideo).

-Producido el caso: quienes son los autorizados a convocar para integrar los órganos del sistema. El Protocolo de Ushuaia excluye al Estado dónde se ha producido el problema, al Estado afectado, dice: los demás Estados partes (art. 4)⁵⁴. El Protocolo de Georgetown pone la iniciativa en manos del Presidente pro tempore de UNASUR, quién puede actuar motu proprio, de oficio, a solicitud del Estado afectado, o de otro Estado miembro (art. 2). En el Protocolo de Montevideo se establece que se actuará a solicitud de la parte afectada o de cualquier otra (art. 2) y que si el Estado afectado lo requiere y consiente, las autoridades de las otras partes podrán constituir comisiones de apoyo y mesas de diálogo (art. 5)

-Quiénes se reúnen. En el Protocolo de Ushuaia, los demás Estados partes, excluido el afectado (art. 5 y 6). En el Protocolo de Georgetown, el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno o el de los Ministros de Relaciones Exteriores, entre los cuales, por su redacción, puede estar incluidos los de la parte afectada ya que esta puede solicitar la reunión y no se la excluye expresamente (arts. 2, 3 y 4) y porque la redacción del art. 6 la propiciaría. En el Protocolo de Montevideo los Presidentes o los Ministros de Relaciones Exteriores de las partes, incluidos los de la parte afectada dada la redacción de la disposición, en sección ampliada del Consejo Mercado Común (art. 2)⁵⁵.

-Para hacer qué cosas se reúnen. En el Protocolo de Ushuaia para hacer consultas entre sí y con la parte afectada (art. 4) y para evaluar la gravedad de la situación (art. 5); en el de Georgetown no se prevén las consultas previas, ni la evaluación de la gravedad; y en el de Montevideo para hacer consultas con las autoridades constitucionales de la parte afectada, interponer sus buenos oficios y realizar gestiones diplomáticas para restaurar la democracia (art. 3). En los tres Protocolos, para decidir, además, las medidas necesarias a adoptar en Ushuaia sólo para esto (art. 5), en Georgetown, conjuntamente también para interponer buenos oficios y hacer gestiones para restablecer la democracia (art. 5) y en Montevideo para hacerlo después de haber hecho este tipo de gestiones (art. 3).

-Sanciones que pueden imponerse. En los tres Protocolos la suspensión del derecho de participar en la actividad de los órganos (e instancias) del proceso y las suspensión de los derechos y obligaciones del proceso, según se dice en el caso de Ushuaia (art. 5) o, con más acertada redacción, de los derechos y beneficios del sistema, tanto en Georgetown, art. 4, como en Montevideo, art. 6. A estas los Protocolos de Georgetown y Montevideo, en los artículos citados, agregan: el cierre total de fronteras terrestres, incluyendo suspensión o limitación del comercio, el tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones, la provisión de energías servicios y suministros; el promover la suspensión del Estado afectado en otras Organizaciones

⁵⁴ En el único caso ocurrido (Paraguay), la Presidencia pro tempore (Argentina) tomó la iniciativa y excluyó de intervenir al Estado afectado, al rechazar las credenciales de sus representantes y los Presidentes de las otras dos partes no afectadas, respaldaron estas decisiones.

⁵⁵ En cambio, las sanciones a adoptar, las deciden sólo los demás Estados partes, excluyendo al afectado (art. 6).

Internacionales; el promover que terceros países u Organizaciones Internacionales suspendan sus acuerdos de cooperación con el Estado afectado; y la adopción de medidas políticas y diplomáticas adicionales.

-Límites impuestos a las sanciones. El Protocolo de Ushuaia no concreta ninguno. Georgetown (art. 3) y Montevideo (Art. 6) establecen el respeto de la soberanía e integridad territorial del Estado afectado; Montevideo agrega (art. 6): existencia de proporcionalidad con la gravedad de la situación; no poner en riesgo el bienestar de la población y el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la situación de los países sin litoral y los tratados vigentes.

-Entrada en vigor y cese de las medidas. Para la entrada en vigor el Protocolo de Ushuaia establece el momento en que son notificadas al Estado afectado (art. 6); en tanto los arts. 4 del Protocolo de Georgetown y 9 del de Montevideo determinan la fecha de adopción de las medidas. Para el cese de las mismas, todos adoptan igual criterio: la fecha en que se comunica al afectado que los demás se han puesto de acuerdo acerca de que en él se ha re establecido la democracia (arts. 7 Ushuaia y Georgetown y 9 Montevideo).

::) Evaluación. Si atendemos a las disposiciones del Protocolo de Georgetown encontramos diversos aspectos criticables, el menor de ellos es la cargada terminología utilizada. Algunas de las observaciones que nos merece, ya las formulamos al comentar supra el Protocolo de Montevideo (ver supra apartado *:)), el que se inspira en este y le sigue con bastante fidelidad; por esta misma razón y por la grave situación en que sus disposiciones colocan al sistema insistiremos en ellas. Determinar la “...ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático...”, o la violación de la constitución y el riesgo que pueda correr el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos (art. 1), constituyen actividades de típica naturaleza jurisdiccional; también lo son aquellas que imponen las sanciones del art. 6. No obstante el Protocolo las confía a un órgano eminentemente político: el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno o al de sus Ministros de Relaciones Exteriores (art. 4), el que puede ser convocado por el Presidente “pro tempore” “...de oficio o a solicitud del Estado afectado (aquel cuyas actitudes internas están sometidas a evaluaciones) o a petición de otro...” (art. 2) y sin que exista una disposición expresa que excluya de estas reuniones al Poder Ejecutivo del Estado afectado. Se trata de una función jurisdiccional confiada a un órgano político integrado por los Poderes Ejecutivos de los Estados partes y dónde puede operar también el del Estado afectada que sería juez y parte.

Este sistema ni siquiera tiene la posibilidad de ser supervisado o recurrido, ante un órgano jurisdiccional, porque Unasur carece de él. El Protocolo no prevé ni las consultas, ni la evaluación de la gravedad del asunto que determina la convocatoria al sistema, aunque de alguna manera ello deberá hacerse y las decisiones se adoptaran a partir de las informaciones recibidas. Si sumamos esto a las críticas hechas supra (referido apartado *:), puede concluirse en que, como en la Santa Alianza, se trata de un sistema que agrupa y da facultades a los Poderes Ejecutivos, en este caso, electos por mayorías, para que ellos se agrupen y se protejan mutuamente en el mantenimiento del ejercicio del poder o en su perpetuación, dándoles la

facultad de auto juzgarse y absolverse, incluso de condenar a los demás Poderes o agrupaciones ciudadanas, aunque los ejecutivos fueren el origen de las irregularidades ⁵⁶.

A nuestro entender lo expuesto resulta lo más grave, pero debe señalarse también la ambigüedad de los tipos con que se caracterizan las violaciones que eventualmente pueden dar lugar a las sanciones y la de toda la terminología utilizada, circunstancia que abre y facilita una gran discrecionalidad a los Poderes Ejecutivos. También debe tenerse en cuenta la imposibilidad técnico-jurídica de que los poderes de contralor internos, puedan actuar en el marco de las relaciones internacionales reguladas por un sistema de Derecho Internacional Público, sin la conformidad e intermediación del respectivo Poder Ejecutivo que es quién otorga las credenciales y los poderes. Todo esto rompe a favor del Poder Ejecutivo el equilibrio de las facultades y torna ineficaz toda posibilidad de controlar, frenar e impedir sus posibles abusos de poder y traición al pacto social.

Finalmente, aunque para los internacionalistas lo más importante, si se exceptúan las sanciones que configuran exclusiones del sistema y/o sus órganos las que legítimamente pueden adoptarse en el marco de Unasur o de cualquier otra organización que lo establezca (por ejemplo Mercosur respecto al Protocolo de Montevideo 2011), las demás sanciones configuran aplicaciones del uso de la fuerza no armada que, como tales, sólo son aplicables por una Organización autorizada para imponerlas, como el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta, pero cuya aplicación no está dentro de los cometidos de Unasur, ni del Mercosur. En estos marcos constituyen una clara violación al Principio de la Igualdad Soberana de los Estados y a su corolario inmediato el Principio de No Intervención, que es por otra parte, uno de los pilares sustentadores del sistema interamericano.

c. En otros. .) Celac. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, creada el 23 de diciembre de 2010, en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en Playa del Carmen, México, es una Organización intergubernamental regional de integración, que reúne a 33 Estados Partes, entre los cuales Uruguay, cuya “Presidencia pro tempore” es el órgano de apoyo institucional técnico y administrativo, el cual es asistido por una “troika” integrada por el Estado de la Presidencia “pro tempore” que le precedió, el Estado de la que le continuará y el Estado miembro que ejerza la Presidencia “pro tempore” del Caricom.

En la reunión del 3 de diciembre de 2011, realizada en Caracas, se aprobó la “Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, en la cual se reiteran “...el respeto irrestricto del estado de derecho.....a la soberanía y a la integridad territorial, la defensa de la democracia, la voluntad soberana de los pueblos, la justicia social, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales...” los que son requisitos imprescindibles para participar en el proceso (Preámbulo, inc. 2) y manifiestan su “...rechazo y condena a todo intento que pretenda trastocar o subvertir el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones...” (Preámbulo, inc. 6).

⁵⁶ Por ejemplo, fuera de este sistema, ocurrió el caso del presidente Lugo del Paraguay, dónde se habló de “golpe parlamentario”; y como posibilidad, puede ocurrir dentro del marco de este sistema, a partir de hechos como los acaecidos en la República Argentina, cuando ante la eventualidad de un enjuiciamiento a la Presidente, autoridades de gobierno hablaron de un “golpe judicial activo”.

En razón de lo cual acuerdan un compromiso para la promoción, defensa y protección del estado de derecho, el orden democrático y los derechos fundamentales (Párrafo 1). Si el gobierno constitucional de un Estado miembro considera que enfrenta una ruptura del orden democrático que lo afecte, notificará el hecho a la Presidencia “pro t mpore”, la que con asistencia de la “troika”, lo dará a conocer para que los Estados miembros decidan la adopción de acciones concretas para la defensa y preservación de la institución democrática (Párrafo 2). Si se produce ruptura del orden constitucional o del estado de derecho, la Presidencia “pro t mpore” con apoyo de la “troika”, convocará a una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores “...para que con la plena participación del gobierno legítimo afectado...” decida por consenso, entre otras, las siguientes medidas: gestiones diplomáticas para restaurar la democracia; suspensión del Estado afectado de la participación de los órganos e instancias de Celac y de los derechos y beneficios derivados de su membrecía (Párrafo 3).

Si bien este sistema no incluye sanciones de carácter intervencionista, como lo hace Georgetown y Montevideo 2011, sus ambigüedades de procedimiento lo hacen peligroso y confuso y se inclina más fuertemente aún que los dos citados al protagonismo del gobierno del “Estado afectado” en eventual perjuicio de los demás Poderes y contralores; por lo que se profundizan nuestras críticas en cuanto a que se pretende la defensa de la Constitución, las democracias y el estado de derecho, sin dar participación en los procedimientos tendientes a ellos, al radicante de la soberanía, el común de las gentes, ni al Estado como persona jurídica integrada por todos sus Poderes, sino a uno sólo de ellos, el Poder Ejecutivo de turno, aún en aquellos casos en que los atentados contra las instituciones provengan de él, caso que en nuestro momento histórico resulta frecuente. De nuevo aparece el símil de la Santa Alianza.

.) La Alianza del Pacífico. Se trata de un compromiso de integración acordado el 6 de junio de 2012, con 4 Estados miembros, Chile, Colombia, Méjico y Perú y 32 observadores, entre los cuales est  Uruguay. En el Preámbulo de este acuerdo (Párrafo 14) se reafirma como requisito esencial para la participación en el mismo “...la vigencia del estado de derecho y la de los respectivos ordenes constitucionales, la separación de poderes del Estado y la promoción, protección, respeto y garantías de los derechos humanos y libertades fundamentales”. En la parte dispositiva del cuerpo, el art. 2 exige para formar parte del mismo, la vigencia de esas mismas condiciones; pero ellas no se incluyen en los objetivos de la Organización (art. 3 inc. 1), ni en las acciones para desarrollarlos (art. 3 inc. 2).

Este acuerdo, muy sobrio, dentro de las posibilidades que permite el sistema del Derecho Internacional Público, establece las condiciones para integrar el pacto, las dispuestas en el art. 2 (ver supra), pero para el caso en que ellas no se den, no se disponen sanciones, sino que el implicado, por la lógica misma del acuerdo, deberá retirarse o ser separado del mismo.

5. La Carta democrática en el sistema interamericano.

a. En la Carta de la OEA y sus modificaciones hasta 1991. En la Carta de la OEA de 1948 y en las modificaciones que le introducen los Protocolos de Buenos Aires, 1967, Cartagena de Indias 1985, y los posteriores de Washington 1992 y Managua 1993, no se incluye una Carta Democrática propiamente dicha, pero sí se hacen referencias a la democracia representativa y al Principio de No Intervención (ver R.Puceiro Ripoll, 1990 y 2015).

Hasta el Protocolo de Washington en el Preámbulo de la Carta de la OEA se dice: “En nombre de los pueblos de los Estados representados...”, se establece la certeza “...de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” (párrafo 3) y que algunos de los fines de la Organización deben obtenerse “...dentro del marco de las instituciones democráticas...” (Párrafo 4). En el cuerpo mismo del acuerdo, al establecer en el art. 2 los propósitos esenciales a la Organización, se incluye entre ellos “b. Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del Principio de No Intervención”⁵⁷; en el art. 3 literal d, al establecer los Principios en que se afirma, se habla de actuar “...sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”; en el literal e se reafirma el Principio de No Intervención; y en el literal f se vuelve a mencionar a la democracia representativa.

Es, o era todo, pero no era poco. Se ponía en juego el equilibrio entre tres ideas: la solidaridad continental, la del respeto irrestricto del Principio de No Intervención y la de la consideración de que es necesario y bueno para obtener el correcto funcionamiento de la Organización, el ejercicio efectivo de la democracia representativa, por supuesto que como sistema político interno de sus Estados partes. Para armonizar estas ideas debe partirse de la aceptación de que cada Estado es libre de darse el régimen político que desee: democracia representativa, popular o de otro tipo menos libertaria, sistema ideológico político o religioso, aceptar soportar un gobierno de facto o de maquinaciones deslumbrantes, etc.; pero que si el Estado no opta por un sistema democrático representativo, no puede participar en el seno de la OEA, no puede ingresar a la misma o debe retirarse de ella, puede ser suspendido en sus derechos de actuar en los órganos de la Organización, suspendido de la misma o expulsado de ella. Estas actitudes no violan el Principio de No Intervención, porque nadie fuerza a un Estado a adoptar un sistema político determinado, pero todos han aceptado por su libre voluntad soberana que, para actuar en conjunto dentro de la organización deben de tener internamente un mismo tipo de sistema político democrático representativo y si, por su voluntad soberana como Estado, en libertad, por imposición o por seducción en los hechos ha adoptado otro tipo de sistema, por dignidad de sus propias autoridades deberían retirarse del sistema, o no pedir ingresar a el si no son parte de la Organización o, de lo contrario, sus pares deberán suspenderlos si son partes o no admitirlos si no lo son.

Esta sería la solución acatando las reglas jurídicas establecidas en la Carta y sus modificaciones antes del Protocolo de Washington de 1992 y aplicándolas según la hermenéutica jurídica. Sin embargo hasta fines del siglo XX la práctica de la OEA fue otra y lo mismo viene ocurriendo en lo que va del siglo XXI. Efectivamente en el siglo anterior, siguiendo la teoría política de la potencia dominante del sistema, los EE.UU., la OEA, en la práctica, dio prevalencia al interés político sobre la regla jurídica y admitió la membrecía de los más variados tipos de dictaduras, mientras no fueran marxista-leninistas, por lo que en 1962, en la conferencia de Punta del Este se expulsó “al actual” (de entonces y de hoy) gobierno de la Cuba marxista leninista. Con su fina ironía shakespeariana, dice R.Puceiro, 1990, 244 que “La democracia es una de esas palabras mágicas que tienen diferente contenido en las diversas partes del planeta.” Y, agrega más adelante (pág. 246) “... si bien el ejercicio efectivo de la democracia representativa de los

⁵⁷ Integrado a la Carta en el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, es el primero de una serie de esfuerzos que, en el propicio marco de la redemocratización interna en varios países, dónde desaparecen dictaduras y reaparecen democracias, se hacen y concretan a favor de este tipo de sistemas de gobierno en el marco de la OEA.

Estado americanos no fue siempre un principio unánimemente cumplido, ni constituyó una obligación jurídica cuya inobservancia aparejara la acción colectiva directa del sistema, ha permanecido y permanece ahora más enfática como medio ideal por lo que los Estados luchan para el logro definitivo de sus altos fines...”. Y poco más adelante afirma “...se podrá concluir que la democracia continúa siendo la organización política ideal a la que se aspira, o que esta cede ante el reconocimiento de que la solidaridad continental y los fines de la comunidad americana, admiten ahora la coexistencia de regímenes políticos e ideológicos diferentes”. En el marco de las disposiciones de la Carta y sus Protocolos modificativos, hasta la reunión de Santiago de 1991 debe aceptarse que esto es así y resulta correcta la interpretación de R. Puceiro: aún en el ámbito del espíritu imperante, señalado supra en llamada 57, primó el interés o la necesidad política sobre la jurídica. Aquella práctica contribuyó a formar una norma jurídica consuetudinaria regional interamericana que permite interpretar la exigencia de un régimen democrático representativo con una extensión tal que incluye en esa institución a aquellos sistemas en los cuales, de alguna manera se eligen (o reeligen) sus autoridades periódicamente, en los cuales existe una institución que establece formalmente la división de poderes (aunque en la realidad esto no funciones de esta manera) y en la que se reafirma el respeto a los derechos humanos (aunque no se respeten todos, mientras ello ocurra en forma encubierta), es decir, a los gobiernos que siendo elegidos legítimamente, después se convierten en “democracias híbridas”.

En la parte final de la década de 1980, en el ámbito interno de numerosos miembros de la OEA comenzaron a caer los regímenes dictatoriales que desde hacía tiempo mandaban recurriendo a duras represiones y violaciones de los derechos humanos, sin por esto perder la calidad de Estados partes de la Organización. Esta “purificación democrática” sirvió como detonante y dio impulsos para que, desde dentro del sistema, compungido y avergonzado de su conducta anterior, se procurara primero ayudar a la reinstitucionalización cooperando en la supervisión internacional de las nuevas elecciones democráticas, más adelante creando la Unidad para la Promoción Democrática (AG/RES 1063 del 8 de junio de 1990), y luego abriendo la posibilidad de que se produjeran declaraciones a favor de la democracia, se modificara la propia Carta de la OEA para poder sancionar a los Estados que atentaran contra ella (Protocolo de Washington 1992) y finalmente se firmara una Carta Democrática en 2001. Todo tendiente, en concreto, a suspender la representación de aquellos Estados dónde se hubiera derrocado por la fuerza a un gobierno democráticamente constituido (elección por mayoría). En cambio, ninguna disposición tiende a impedir el ingreso o el reingreso de un Estado con gobierno no democrático, y en ningún caso, ni siquiera en el actual art. 9 de la Carta, incluido por el Protocolo de Washington, se habla de la posibilidad de exclusión de un Estado como sanción cuando su gobierno elegido democráticamente por mayorías, posteriormente rompa con elementales reglas del quehacer democrático: violación de derechos humanos, en especial libertades políticas, de expresión y comunicación, persecuciones a las minorías políticas para impedir su acceso democráticamente al poder de mando ordenador, presión e injerencia sobre los otros poderes del Estado, etc..

Este es el panorama de la OEA a principios del siglo XXI, dónde han desaparecido los gobiernos dictatoriales surgido de golpes de estado militares, pero dónde se han establecido, o se mantienen, sistemas que en algunos aspectos se acercan a las democracias populares, que admiten la reelección indefinida, dónde el partido de gobierno maneja mayorías en las cámaras,

ejerce gran influencia sobre el Poder Judicial y el de contralor electoral, evidencian un inestable equilibrio en materia de derechos humanos, especialmente respecto a la libertad de prensa y a la de expresión en general, constriñen con fuerza los derechos políticos de las minorías y evitan el contralor jurisdiccional internacional denunciando y alejándose de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trata de democracias “autoritarias” o “híbridas” (ver supra Numeral 2 b, párrafo 5), las que, últimamente, han incursionado fuertemente en la OEA de la mano del socialismo bolivariano o de intereses económicos coyunturales, y contribuyen fuertemente a afirmar el confuso concepto de democracia a que hacíamos referencia⁵⁸.

Veremos cuál es el sustento jurídico de estas actuaciones analizando el proceso de Declaraciones y reformas que condujo al mismo: Reunión de Santiago de Chile de 1991, Protocolo de Washington de 1992, Declaración de Quebec de 2001 y carta Democrática de 2011.

b. La Reunión de Santiago de 1991. *) La Declaración de Santiago 1991. En ocasión del XXIer. Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, reunida en Santiago de Chile (Chile) en junio de 1991, los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegaciones formularon el Compromiso de Santiago con la Democracia, la Renovación del Sistema Interamericano de 1991. Esta Declaración sobre Democracia y Confianza Ciudadana, fue aprobada por aclamación y sus autores la plasmaron “...en representación de sus gobiernos democráticamente elegidos...”, en el marco del “...fin de la guerra fría...” y “...dirigidos hacia un sistema internacional más abierto y democrático...”, ante la necesidad de avanzar “...hacia un orden internacional justo y democrático...” y “...Teniendo presente que la democracia representativa es la forma de gobierno de la región...” (sic, ver supra llamada 58).

En este marco de euforia democrática post guerra fría, pero sin saber, ni decir en concreto que se entiende por democracia representativa, esa palabra mágica según Puceiro o mejor de realismo mágico, ni establecer procedimientos para su defensa y promoción, se inicia este prolífico proceso de hablar de democracia en los documentos de la OEA, sin precisar el concepto y adoptando medidas políticas de dudosa legitimidad democrática (como en el caso de Honduras; ver H.Arbut-Vignali 2010) o no tomando ninguna medida frente a hechos notoria y significativamente antidemocráticos.

En el Documento las partes “DECLARAN. Su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la Región, dentro del respeto al Principio de Libre Determinación y No Intervención”. También, “Su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa...” y “...su más firme compromiso político con la promoción y protección de los derechos humanos y la democracia representativa...” “...a. Fortaleciendo el proceso de promoción y consolidación de la democracia en la región; b. Fortaleciendo la democracia representativa como expresión de la legítima y libre manifestación de la voluntad popular dentro del respeto invariable de la soberanía e independencia de los Estados miembros; c. Promover la observación y defensa de los derechos humanos...”.

⁵⁸ En su informe de 2012, The Economist Intelligence Unit, en base al análisis de 5 perfiles (proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; funcionamiento del gobierno; participación política; y cultura política), entre 167 países del mundo, dentro de los miembros de la OEA ubica, por su orden de ranking: como democracias plenas a Uruguay, EE.UU. y Costa Rica; como democracias defectuosas a Chile, Brasil, Panamá, Trinidad y Tobago, México, Argentina, Colombia, Rep. Dominicana, El Salvador, Perú y Paraguay; como regímenes híbridos a Guatemala, Bolivia, Honduras, Ecuador, Nicaragua y Venezuela; y como regímenes autoritarios a Haití y Cuba.

:) La Declaración AG/RES 1080. En la misma Reunión se aprueba esta resolución ejecutiva que, fundándose en los argumentos referidos supra y consignándolos en sus considerandos “Resuelve: 1. Instruir al Secretario General (de la OEA) para que solicite la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo.....para.... examinar la situación, decidir y convocar una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores...”, la cual tendrá “...por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estimen apropiadas...”.

La finalidad está clara y es ponderable, pero nuevamente, en la determinación de los hechos que puedan desencadenar el proceso, no se tiene precisión, abre un peligroso abanico de interpretación y se privilegia al Poder Ejecutivo de turno dentro del balance general.

c. El protocolo de Washington de 1992. Sus antecedentes han sido señalados en los Literales a y b de este Numeral. En él, con el impulso al proceso de protección de la democracia que ya brindaba la Resolución AG/RES. 1080, se concretaron proyectos que culminaron con la propuesta de incluir un nuevo artículo en la Carta de la OEA, el 8 bis, que al integrarse posteriormente será su actual art. 9. Esta disposición establece un procedimiento más concreto para la protección de la democracia en la región y es integrado, con otras reformas menores, a la Carta en la reunión de Washington el 14 de diciembre de 1992, entrando en vigor en 1997.

El supuesto que debe ocurrir para poner en movimiento el sistema, se da en el caso de que “Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza...” (art. 8 bis, Inc. 1, acápite) ⁵⁹; en este caso la Organización “...hará gestiones diplomáticas para.....propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado afectado.”, si estas gestiones resultan infructuosas se podrán tomar medidas (art. 8 bis, inc. 2 a). Las medidas que se pueden adoptar frente al Estado afectado son “...ser suspendido en el derecho de participar en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado” (art. 8 bis, inc. 1 in fine); medidas estas que no afectan al Principio de No Intervención ⁶⁰, a lo que, en cierta medida, se refiere el art. 8 bis, inc. 2 g: “Las atribuciones (de la Organización).....se ejercerán de conformidad de la presente Carta”. Y, no obstante se hayan adoptado medidas de suspensión, se continuarán las gestiones diplomáticas para restablecer la democracia (art. 8 bis, inc. 2 d). Las sanciones se

⁵⁹ El sistema comprende y prevé sólo ciertos casos de quiebre constitucional: cuando grupos militares o revoltosos o revolucionarios irregulares derroquen por la fuerza al gobierno democráticamente constituido; la idea a que esto conduce es que el sistema se pone en marcha siempre que se trate de un Poder Ejecutivo, constitucionalmente electo que es despojado del poder, sin importar cómo ese gobierno se haya comportado y haya usado o abusado del poder que se le confió al elegirlo. Para el sistema no interesa si el gobierno es derrocado por un golpe militar, o por una asonada de delincuentes o, incluso, por un grupo del común de las gentes, el pueblo radicante de la soberanía, que en ejercicio de la misma y recurriendo a su inherente derecho de resistencia a la opresión (ver J.Locke, 1690) se levanta contra un gobierno que traicionó el pacto social y político (constitucional) usando el poder en su beneficio personal, grupal o corporativo y en contra de los intereses del pueblo. El sistema no comprende otras circunstancias importantes, como el caso de que el quiebre constitucional sea propiciado por el gobierno democráticamente electo, pero que luego abusa del poder que se le confió, constriñe arbitrariamente a las minorías opositoras, desconoce y viola los derechos humanos, infiltra y subordina al Poder Judicial, disuelve el Parlamento o lo maneja arbitrariamente o comete otras graves irregularidades.

⁶⁰ La explicación de esta congruencia la hemos dado supra en Numeral 5 a, párrafo 3.

adoptarán en el marco de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por 2/3 de votos (art. 8 bis, inc. 2 b), entrarán en vigor de inmediato (art. 9, inc. 2 c) y se levantarán, también en una Asamblea General, por 2/3 de votos (art. 8 bis, inc. 2 f). Durante la vigencia de las suspensiones, el Estado afectado “...deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones en la Organización” (art. 8 bis, inc. 2 e).

El Proyecto de modificaciones aprobado, además del art. 8 bis, actual 9, incluye otros. En el art. 2 de la Carta: Propósitos, entre los que incluyen: “b. Promover y consolidar la democracia representativo dentro del respeto del Principio de No Intervención”⁶¹ y “g. Erradicar la pobreza crítica que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático...”. También se ajusta el art. 3: Principios, dónde se resalta el “... respeto a la personalidad, soberanía, e independencia de los Estados...” (inc. b); proclama que “d. La solidaridad de los Estados Americanos....requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”; y que la eliminación de la pobreza “...es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa...” (inc. f).

Hasta 1997, época en que entran en vigor las disposiciones del Protocolo de Washington modificativas de la Carta de la OEA ya analizadas (ver supra en este Numeral literales a y b), se había aplicado la cláusula democrática en los casos de Haití 1991, Perú 1992, Guatemala 1993 y Paraguay 1996⁶². Después de la aprobación de la Carta Interamericana (ver infra literal e) de 2001 se aplicó siete veces más: Venezuela 2002, Ecuador 2004, Perú 2004, Nicaragua 2005, Bolivia 2006, Guatemala 2009, y Honduras 2009⁶³; después no se ha recurrido al sistema.

⁶¹ Se continúa dando primacía a la no intervención sobre el compromiso democrático.

⁶² Haití 1991: Jean Bernard Aristid, sacerdote salesiano afiliado a la corriente de la teología de la liberación, llega en 1991 a ser el primer presidente constitucionalmente elegido en ese país ganando por el 67 % de los votos; antes de que asumiera el 7 de febrero, se intenta un golpe de estado que es abortado, pero el 30 de septiembre es derrocado por el general Raoul Cédras; la OEA convoca una Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores e inicia un proceso de apoyo al depuesto que culmina cuando se consigue que complete su período de gobierno entre 1995-96. Perú 1992: en abril, el Presidente Fujimori con el respaldo de las fuerzas armadas, da un auto golpe y persigue a la oposición, aunque un 82 % le apoya; también, sin mayorías en el Congreso lo disuelve y deja en suspenso la constitución; se convoca una reunión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, que condena los sucesos e insta a restablecer la democracia, lo que se logra llamando a Fujimori a nuevas elecciones. Guatemala 1993: en mayo el Presidente Jorge Serrano da un auto golpe, disuelve el Congreso, la Corte Constitucional y la Suprema Corte de Justicia y convoca a una Asamblea Constituyente; el Consejo Permanente de la OEA se reúne y actuando paralelamente con el Comité Constitucional de Guatemala condena a Serrano y este abandona el país. Paraguay 1996: el presidente Wasmosi destituye a Lino Oviedo, comandante en jefe del ejército, este inicia un golpe de Estado; se reúne el Consejo Permanente y luego de diálogos y presiones se logra que Oviedo renuncie y se marche fuera del país. Ver: G.M.Parolo 2012 y M.F. Donoso y R.Valenzuela, 2012.

⁶³ Se recurrió a los procedimientos de la Cláusula Democrática Interamericana en Venezuela 2002: en abril se da el caso del golpe de estado en Venezuela llevado a cabo por Pedro Cardona contra el presidente Chávez y que lo separó por 2 días del poder; OEA respaldó la institucionalidad, emitió dos resoluciones y el caso se superó. Ecuador 2004: a fines del año se dio una situación delicada cuando el gobierno de Lucio Gutiérrez, carente de mayorías legislativas, quiso reestructurar la justicia y el ejército le retiró el apoyo, mientras el Congreso declaraba la vacancia presidencial; la OEA dictó resoluciones respaldando a Ecuador y el asunto se solucionó. Perú 2004: también en este año el Presidente Toledo pidió apoyo a la OEA en razón de la mala situación heredada de Fujimori; se logró el apoyo y se superó la crisis. Nicaragua 2005: el presidente Enrique Bolaños manifestó su preocupación a la OEA por la ocurrencia de diversos acontecimientos internos, esta manifestó su preocupación, tendió líneas de acción y a mediados de octubre gobierno y oposición llegan a un acuerdo. Bolivia 2006: después de asumir Evo Morales quiso modificar la Constitución a lo que se opusieron varios partidos y se generó un clima de violencia política que deterioró la situación, en 2008 el Secretario General de la OEA visitó Bolivia, el Consejo Permanente instó al diálogo, se abrió una mesa para ello y en definitiva se aprobó una nueva Constitución. Guatemala 2009: en mayo un influyente abogado, Ramiro Rosenberg, es asesinado y poco después aparece un video que culpa al Presidente Colom y a otras personas influyentes de esa muerte, todo lo cual generó una crisis, Colom recurre a la puesta en

d. La Declaración de la ciudad de Quebec de 2001. Prepara directamente la redacción de la Carta Democrática Interamericana, ya que ordena a los Ministerios de Relaciones Exteriores que trabajen sobre ella (Numeral 6). Se adoptó en la IIIa. Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OEA, también llamadas Cumbres de las Américas⁶⁴.

La Declaración de Quebec comienza diciendo (Párrafo 1): “Nosotros los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas.....renovamos nuestro compromiso con la integración hemisférica...(y) Hemos adoptado un Plan de Acción para fortalecer la democracia representativa, promover una eficiente gestión de gobierno y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales...”. Agregando luego (párrafo 3) “...para crear una familia hemisférica sobre la base de un orden internacional más justo y democrático...”.

En el párrafo 5 se expresa “Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto del sistema democrático son, al mismo tiempo un propósito y un compromiso.....cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso...”. En el párrafo 6 se reflexiona y se lanza el mandato: “Las amenazas contra la democracia, hoy en día asumen varias formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana...”.

Se dan también algunas ideas sobre qué tipo de democracia se pretende. “Nuestro compromiso de asegurar el pleno respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, se basa...”

marcha de la Cláusula Democrática Interamericana, una comisión de la OEA visita Guatemala, se apoya a Colom y poco después se supera la crisis. Honduras 2009: en ese año el Presidente Zelaya pretende modificar la Constitución (lo que esta prohíbe), se le oponen el Parlamento, la Corte Electoral y el Poder Judicial; se abre una crisis a consecuencias de la cual Zelaya es detenido y expulsado hacia Costa Rica; a consecuencias de los hechos la Asamblea General de la OEA el 4 de julio suspende a Honduras (es el segundo país sancionado después de Cuba en 1967); posteriormente en junio de 2011 se reincorpora a la Organización tras el acuerdo de reconciliación entre el presidente Lobo y el ex residente Zelaya.

⁶⁴ Las Cumbres de las Américas son reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países del continente americano, auspiciadas por la OEA, con la finalidad de marcar las grandes líneas de cooperación interamericanas. Este tipo de reuniones, antes de ser denominadas como tales y registrarse su secuencia presenta dos antecedentes: la reunión de 19 líderes americanos en 1956 en Panamá (Panamá) y del mismo número de líderes en 1967 en Montevideo (Uruguay); ambas con temarios principalmente económico-sociales y de desarrollo; después de iniciadas hubo además otras dos extraordinarias, con temas similares: Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en 1996 y Monterrey (México) en 2004. La Ia. Cumbre de las Américas, se desarrolló en Noviembre de 1994 en Miami (EE.UU.) y, aunque su objetivo central era promover el ALCA, uno de sus ejes temáticos se ubicó en los “Principios y valores democráticos, las estrategias para su consolidación”; la IIa. fue en Santiago de Chile (Chile) en 1988 donde se trabajó sobre “Preservación y fortalecimiento de la democracia”. Al llegar a la IIIa. Cumbre de Quebec (Canadá) en 2001, trabajando el tema “Hacia una democracia eficaz”, se concreta la Declaración que analizamos en el texto. La IVa. Cumbre es la conflictiva de Mar del Plata (Argentina) de 2005; en la Va. En Puerto España (Trinidad y Tobago) de 2009 se retoma el tema de la “Gobernabilidad democrática”; la VIa. Cumbre de Cartagena de Indias (Colombia) del 2012 gira sobre temas socio-económicos; y la VIIa. está prevista para abril 2015 en Panamá (Panamá). Se ha anunciado que en esta última será tema protagónico el regreso a Cuba al seno de la OEA. Se trata de un regreso a nuestro entender sano y deseable y el propósito de este trabajo es analizar si, a la luz de la Carta Democrática Interamericana y las reglas constitucionales cubanas, ello es posible o si, jurídicamente, para el retorno, se requieren modificaciones en la Carta de la OEA y en su Carta Democrática o en la Constitución de Cuba o en todas ellas.

(Párrafo 7); “Reafirmamos la importancia de la independencia del Poder Judicial...” (párrafo 13); “La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes...” (párrafo 20); “El progreso hacia sociedades más democráticas, economías en crecimiento y la equidad social, dependen de una ciudadanía educada y de una fuerza laboral capacitada...” (párrafo 24). Todo esto nos indica que los Jefes de Estado y Gobierno están propiciando un sistema democrático, que va más allá de lo formal, que debe respetar el Estado de Derecho, propender a un estado de bienestar y justo, asegurar el pleno respeto los derechos fundamentales del ser humano y las libertades (individuales y socio políticas) fundamentales y garantizar la separación de poderes, especialmente la del judicial.

La Declaración concluye: “Las cumbres de las Américas existen para servir a las gentes,,,,, Estamos unidos en nuestra determinación de dejar a las generaciones futuras un Hemisferio democrático y próspero, más justo y generoso...”.

Más allá de las características expresiones altruistas y entusiastas que se utilizan en América en estas ocasiones, sin pensar en que con ello se están asumiendo compromisos aunque genéricos, se trata este de un instrumento preparatorio de la Carta Democrática Interamericana y, por lo tanto debe tenerse en cuenta a la hora de su interpretación (Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, art. 31; ver supra llamada 18).

e. La Carta Democrática Interamericana. *) El instrumento. Fue aprobada el 11 de septiembre de 2011, en el XX° período extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA realizado en Lima, Perú. Se aprobó por consenso, sin reservas y con alborozo. Se trata de un instrumento que proclama como objetivo principal el fortalecimiento y preservación de la democracia en el ámbito interno de los Estados miembros de la OEA e integra dos Principios de muy difícil recepción simultánea y equilibrada dentro de un sistema jurídico de coordinación como lo es el Derecho Internacional Público: el Principio de No Intervención, que aunque con menor protagonismo dialéctico termina por ser la figura efectivamente preponderante y, dentro del marco de él y hasta dónde se pueda, la Defensa de la Democracia Representativa.

Si atendemos a la naturaleza jurídica de la Carta ella no configura propiamente un tratado, sino que es una Declaración especial que introduce un elemento de complementación e interpretación de la Carta de la OEA, la que sí se concreta en un tratado. Para pertenecer a la OEA y poder funcionar dentro del sistema interamericano, los Estados miembros deben disponer de sistemas políticos internos que califiquen como democracias representativas, mantenerlos, defenderlos e impulsarlos; pero ello debe ser cumplido dentro del marco del Principios de No Intervención, uno de los pilares y el más caro al sistema interamericano en dónde se originó y, como veremos (infra Numeral 9) esto condiciona toda la interpretación. Políticamente es un compromiso limitado de los Estados miembros con la democracia representativa a partir del respeto a la dignidad humana; el límite lo establece el Principio de No Intervención. Históricamente condice con las prácticas interamericanas: declaraciones demasiado sobrecargadas para poder permitir una interpretación jurídica precisa; proclamación de grandes principios sin concretar la manera de su aplicación práctica efectiva; y jugar con la idea de supranacionalidad sin aceptar los compromisos políticos que ella implica para mantenerse, en definitiva, en un sistema intergubernamental rígido, que siempre exigirá la aquiescencia de la voluntad soberana de los Estados para poner en acción al derecho. Sociológicamente actualiza las demandas del común de las gentes de todos los Estados partes,

que desean-esperan vivir en democracia y también, aunque con diferentes tendencias, la de sus gobiernos que desde el siglo XIX no han superado el caudillismo “civilizado” con un presidencialismo influyente y radical que, en las constituciones con reelección indefinida se asemeja a las monarquías electivas que fomentaron los repartos de Polonia en el siglo XVII.

Esta Cláusula es el resultado de un largo proceso que comienza antes de la creación de la OEA en 1948 y que en parte se ha reseñado en los literales anteriores y culmina con la cumbre de Quebec y su Declaración de 2001 (ver supra literal d), en cuyo cumplimiento se aprueba la Cláusula Democrática Interamericana, mediante la Resolución AG/RES. 1 (XXVIII-E01). Esta, haciendo equilibrios con el Principio de No Intervención, establece que una ruptura del orden democrático o su alteración que lo afecte gravemente dentro de un Estado miembro de la OEA, constituye “...un obstáculo insuperable...” para la participación de su gobierno en las diversas instancias en la OEA. Esta Resolución, que como tal es de aplicación obligatoria para todos los órganos del sistema de la OEA, pero que en relación a los Estados partes, por el tenor de los que comprende, es más una recomendación política que un mandato con valor jurídico, por su contenido, redacción y aplicación práctica ha permitido afirmar a Sussane Gratius 2011, que “Es un documento único, tanto por su composición democrática, como por su grado de politización e incumplimiento”⁶⁵.

Con razón se critica a la Carta la falta de claridad y definición al usar términos tales como “alteración del orden constitucional” o “grave afectación del orden democrático”; que es una regla de “soft law”; que el mecanismo sólo puede ser puesto en marcha por los Poderes Ejecutivos; que es muy genérica al establecer los caracteres de la democracia representativa ⁶⁶; y que su puesta en práctica ha sido muy ocasional⁶⁷ y selectiva no recurriéndose a ella para fortalecer la democracia en el caso de regímenes autoritarios (Haití es miembro del sistema y a Cuba se le levantó la exclusión en 2008 con motivo de que Fidel Castro cedió el mando a su hermano Raúl), ni en los casos de “regímenes híbridos” como los del autoritarismo en Bolivia, Guatemala y Honduras (reingresada), los atentados a la libertad de expresión de la oposición en Ecuador y Venezuela y, en esta, en encarcelamiento de opositores y la represión de sus manifestaciones con armas letales y el claro nepotismo violatorio de la Constitución en Nicaragua (ver supra llamada 58).

:) Los fundamentos de la Carta. Como ya lo hemos señalado, los preámbulos de los tratados y en este caso los fundamentos de la Carta que se consagran en la Declaración, son

⁶⁵ La Carta y su puesta en práctica ha mostrado utilidad frente a los golpes de Estado, pero no ha podido enfrentar al autoritarismo selectivo o la polarización política, ni a las amenazas a la democracia que surgen de las propias autoridades del Poder Ejecutivo constituido y según la autora, investigadora de IRELA, Madrid, opinión que compartimos, no ha sido una respuesta para los regímenes híbridos, las “democraduras” y se ha transformado en “un elemento retórico, sin dientes”

⁶⁶ Respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, participación ciudadana por medio de la libre manifestación del pensamiento y ejercicio del sufragio universal, regímenes pluripartidistas e independencia de poderes; todo lo que parece demostrar que se quiere ir más allá de la mera democracia electoral y que no se contenta sólo con la libertad de voto

⁶⁷ Funcionó con eficacia en el caso del intento de derrocar a Chávez por Carmona en Venezuela el 11 de abril de 2002; también con eficacia, pero a nuestro criterio equivocadamente aplicada, en el caso de la caída de Zelaya, en Honduras en los sucesos de junio 2009, que determinan la suspensión del país decretada por OEA el 5 de julio (ver supra Numeral 4 c, párrafo 4 y llamada 63); con el protagonismo de Unasur en el caso de los disturbios policiales en Ecuador de septiembre de 2010 (ver supra Numeral 4 b párrafo 2 y llamada 47) y en otros casos de menor entidad (ver supra Numeral 4 c, párrafo 4).

parte de lo(a)s mismo(a)s y por lo tanto deben de ser tenidos en cuenta para su interpretación (C.Viena/968, art. 31; ver llamada 18).

Lo primero que se establece es que “...la Carta.....reconoce que la democracia representativa, es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención”. A continuación siguen 20 frases dónde se fundamenta, respalda y explica el contenido de la Declaración.

Resulta claro que de lo que se trata es de promover el ejercicio de la democracia dentro de los sistemas internos de los Estados miembros de la OEA, de respaldar su efectividad y de defender su ejercicio y que, a ese sistema democrático al que se propende, se le califica de “democracia representativa”; esto se señala en la primer frase general (ver supra) y se repite en los numerales 1, por dos veces, 6, 12, 14 y 15. La “democracia representativa” ha sido caracterizada supra en el Numeral 2 a, especialmente en las llamadas 3 y 7 de este trabajo y se trata de un concepto muy claro en cuanto a que, en este sistema, el titular del poder, el radicante de la soberanía, es el común de las gentes, el pueblo, el que en términos generales elige a sus representantes mediante el voto universal, optando entre las diversas posibilidades que la brindan los diferentes partidos políticos a los que puede respaldar con su voto y, sin perjuicio de reservarse, en algunas ocasiones previstas en la carta constitucional, la posibilidad de decidir directamente (régimen representativo-participativo).

Asimismo resulta claro que las acciones que la Organización y sus miembros pueden emprender para la defensa de la democracia representativa en los Estados partes, encuentra un límite infranqueable y que prevalece sobre toda otra consideración: “dentro del respeto del Principio de No Intervención”⁶⁸, tal como se expresa en la primera frase general transcrita y se repite en los numerales 1 y 14. La defensa de la democracia no puede ir más allá de las medidas que la propia declaración admite sean tomadas: el quiebre de la democracia “en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado...” en las actividades de la OEA, tal como lo expresa el numeral 3 referido a las Cumbres de las Américas.

Los fundamentos también se refieren a las circunstancias que pueden poner en movimiento el mecanismo que se consagra: cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático (numeral 3); o una interrupción abrupta e irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo (numeral 14); o la defensa de la democracia en casos de quebrantamiento de sus valores y

⁶⁸ Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Resolución de la Asamblea General 2625 (XXV) de 1970: El Principio relativo a la No Intervención en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados de conformidad con la Carta (ver H.Arbuét-Vignali, R.Puceiro Ripoll y M.A.Vieira 1993): Ningún Estado o grupo de Estados tienen el derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de ningún otro. Dice Jiménez de Aréchaga, 1980, 136-141 y también 2005, que el término “intervención” entra en una zona nebulosa y comprende “todo acto ilegítimo de coerción de un Estado respecto de otro, que no alcance a configurar un uso o amenaza de fuerza”: la intervención armada y cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen; concluye diciendo que “Las palabras claves.....son los términos coaccionar a otro Estado, que constituyen la esencia del acto de intervención y corresponden a la doctrina tradicional que define la intervención como una interferencia dictatorial...”

principios fundamentales. Estas redacciones enturbian el claro concepto de democracia representativa; todo esto es muy vago y deja un amplísimo margen para la interpretación y, también, para eludir las responsabilidades de actuar.

Por último los fundamentos dan algunas pistas acerca de los caracteres de la democracia de que se habla y, a la vez, confunden. Por supuesto se trata de la democracia representativa, pero también se abre a la recepción de la democracia representativa-participativa (numeral 5); requiere para el apoyo y desarrollo del sistema democrático del crecimiento económico y el desarrollo social (numeral 6 y 7), también de la libertad, la igualdad y justicia social (numeral 8); expresamente se dice que es condición fundamental para la democracia el respeto de los derechos humano (numeral 9) y se refiere también a que contribuyen o son inherentes a la democracia, la educación, la sanidad del medio ambiente, los derechos económicos, sociales y culturales, el derecho de los trabajadores de agremiarse, etc. (Numerales 10 a 13 y 16). Creemos que este tipo de considerandos más que esclarecer, sobreponen elementos innecesarios para cumplir con un real propósito de defensa de los sistemas democráticos.

***) Lo que se resuelve.** Después de los ya largos fundamentos, el texto dice: RESUELVE: Aprobar la siguiente CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA. Y continúa con 28 artículos, de los cuales realmente interesan los seis que van del 17 al 22, pudiendo tenerse los otros como una especie de fundamentos complementarios.

-) El art. 19. En este se reafirma enfáticamente que, "...la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático....constituye, mientras persiste, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en..." las actividades de los órganos de la OEA. Después de este (que no es el primer artículo), debería señalarse clara y precisamente cuales son los hechos que configuran los casos que abren la vía a la suspensión, el procedimiento para determinarla y su duración. No es eso lo que se hace, aunque en artículos anteriores y posteriores se intenta decirlo en forma imprecisa y confusa.

-) Art. 17. Si el gobierno de un Estado miembro considera que corre riesgos su proceso institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente solicitando asistencia para preservar y fortalecer la institucionalidad democrática. La titularidad de la acción resulta muy acotada. Para el orden jurídico internacional "el gobierno de un Estado" lo representa su Poder Ejecutivo, Jefe de Estado o de Gobierno; pero en el orden interno de los sistemas democráticos representativos los "poderes de gobierno" que lo ejercen son varios, iguales, que se controlan mutuamente y se balancean. Con la propuesta de la Carta, si el creador de los riesgos fuere el Poder Ejecutivo del Estado afectado, los demás Poderes de este no podrían tratar de evitarlo, porque a ellos no se les abre el procedimiento. Otro inconveniente que se suma resulta del hecho de que, los representantes de los Estados en el exterior, también ante las Organizaciones Internacionales, incluso la OEA, para actuar requieren de acreditación y poderes y estos, sólo son otorgados por los Poderes Ejecutivos que son los únicos a los que se les reconoce competencia para hacerlo (ver H.Arbueta-Vignali y D.Vignali 2015 t/p, Capítulo IV). O los autores de la Carta suponen que los Poderes Ejecutivos jamás atentan contra la Constitución y el orden democrático, lo que la historia desmiente, o desean proteger sólo a las meras democracias formales con autoridades electas por mayoría, no importando lo que luego hagan, y conscientemente admiten y toleran que, si el

ejecutivo fue electo y por mayoría, luego puede transitar a la “demagogia” clásica y hacerse dictatorial, sin que nada ocurra.

Lo anteriormente expuesto parecería no ser demasiado preocupante en el caso del artículo 17 que sólo abre las puertas a “...recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”; pero es no solo preocupante sino también peligroso, porque el Ejecutivo, ante el legítimo contralor parlamentario puede acusar de “golpe de estado parlamentario” (como ya ocurriera en el caso Paraguay 2012, ver H.Arbut-Vignali 2012) o ante los legítimos contralores jurisdiccionales de constitucionalidad o gestión hablar de “partido político judicial” o “desestabilización institucional judicial” (como ocurriera en Argentina 2015). Por otra parte la preocupación se profundiza por lo dispuesto en el art. 18, y por la influencia que lo expuesto pueda tener en la interpretación extensiva a todo el texto que de esto se pueda pretender en cuanto a qué poderes o instituciones del Estado afectado sean las únicas con representatividad en estos procesos.

Aquí cabe repetir también las críticas sobre la imprecisión de los términos que ya comentáramos en varias oportunidades.

-) Art. 18. El Secretario General o el Consejo Permanente de la OEA, con el consentimiento previo del gobierno afectado, si consideran que en un Estado miembro “...se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder...” podrán “...disponer visitas y otras gestiones...” para analizar la situación. El Secretario General hará un informe para el Consejo Permanente, que apreciará la situación y “...podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”. Esto merece iguales observaciones en cuanto a la peligrosa preponderancia que se otorga al gobierno del Estado afectado del que es necesario su “consentimiento previo” y en razón de la laxa ambigüedad de los términos utilizados.

-) Art. 20. Cualquier Estado de la OEA o el Secretario General, en caso “...de que en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático...”, “...podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente...”, para analizar colectivamente la situación y adoptar las decisiones que estime. En los dos artículos anteriormente analizados, se trataba de situaciones en gestación que ponían en riesgo o podían afectar el orden democrático. En este caso el supuesto es diferente, la situación se ha producido y parecería que ello es evidente, aunque no se dice qué pautas se deben seguir para establecerlo y, por la redacción del art. 21, quedaría la duda sobre si debe de estar “constatada”; lo que agrega más incertidumbres importantes.

Quienes pueden poner en movimiento este procedimiento son los Estados miembros o el Secretario General, decidiendo el Consejo Permanente. Este, como primer paso debe disponer “... la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática”. Y si estas fallan o la urgencia del caso lo aconseja, el Consejo Permanente convocará a una Asamblea General Extraordinaria “...para que.....adopte las...decisiones...apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas...” (condicionadas a la consideración de las reglas generales del derecho internacional y la OEA, ¿el

Principio de No Intervención?) Durante este proceso continuarán las gestiones para re establecer la democracia. Toda la redacción que caracteriza los supuestos, las acciones y el devenir de las mismas, continúan siendo muy confusos, abren amplios campos a la interpretación y siembran incertidumbres.

-) **Art. 21. Si la Asamblea General Extraordinaria**, citada a través del mecanismo del art. 20, “...constata que se ha producido la ruptura del orden democrático....y que las gestiones diplomáticas han fracasado...” (no se dan pistas en qué forma debe hacerlo y, por lo tanto bastaría que la mayoría requerida lo disponga, lo que transforma esto en una medida política y no jurídica), “...tomará la decisión de suspender a dicho Estado miembro del ejercicio del derecho de participación en la OEA...” por el voto afirmativo de los 2/3 de los Estados miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato, el suspendido deberá continuar cumpliendo con sus obligaciones, en particular en materia de derechos humanos y se continuarán con las gestiones diplomáticas tendientes a restablecer la democracia.

-) **Art. 22. Superada la situación**, cualquier Estado miembro, con lo que se incluye al involucrado, o el Secretario General, podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión, se resolverá también por 2/3 de votos; no se dice cuando es que la decisión entra en vigor, por lo que se debe suponer que inmediatamente después de adoptada y en forma automática.

::) **Las demás resoluciones.** A nuestro entender no pueden ser consideradas propiamente tales, y es este otro grave defecto de precisión de la Declaración; son más bien fundamentos sumados a la misma en forma confusa, sobrecargada, declarativa y que dificultan más la interpretación, que lo que contribuyen a exponer el significado y alcance de las resoluciones propiamente dichas.

La Resolución 1 establece que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”; se señala la importancia de la democracia (Resoluciones 1, 2 y 7); se marcan algunas características de la “democracia representativa” (Resoluciones 3 a 6); y algunos de sus vínculos con los derechos humanos (Resoluciones 7 a 10) y con el desarrollo económico (Resoluciones 11 a 16); y se abordan dos temas puntuales vinculados: la democracia y las misiones de observación electoral (Resoluciones 23 a 25) ⁶⁹ y la promoción de la cultura democrática (Resoluciones 26 a 28)

6. La democracia y la realidad de algunos de los Estados vinculados a la OEA.

a. El panorama general. La Carta de la Organización de Estados Americano cuenta con 35 Estados miembros en actividad y con otro, Cuba, miembro fundador, cuyo gobierno fue suspendido en la reunión de la OEA de Punta del Este (Uruguay) en 1962; suspensión que le fuera levantada durante la XXXIX Reunión de la Asamblea General realizada en San Pedro Sula (Honduras) en los días 1-3 de junio de 2009, como consecuencia de que Fidel Castro, que

⁶⁹ Las Resoluciones 23 a 25, aunque también con ambigüedades, son más precisas y determinan que “Los Estados miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos”. Para ello, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia e, incluso el envío de misiones de observación (Resolución 23). Las misiones de observación electoral se concretarán sólo por solicitud del Estado interesado y presentarán al Consejo Permanente el informe de sus actividades (Resolución 24). También podrán informar si no encuentran las condiciones necesarias para realizar las elecciones (Resolución 25).

governaba en 1962, dejara el gobierno para traspasarlo a su hermano Raúl Castro. El gobierno suspendido de Cuba nunca había hecho gestiones para reingresar a la OEA, levantada la suspensión tampoco manifestó intenciones de hacerlo, pero ahora son muy fuertes los trascendidos diplomáticos señalando que en la próxima VIIa. Cumbre de las Américas (ver supra llamada 64) se reincorporará Cuba al seno de la OEA. Las prácticas y documentos de la Organización han repetido sistemáticamente y en las más variadas formas que la democracia representativa es requisito indispensable para actuar en la Organización y que debe practicarse, ampararse, promocionarse y defenderse para que el sistema funciones correctamente.

En los literales siguientes analizaremos cual es la situación de la aceptación de estas últimas ideas en relación con los sistemas políticos internos de los Estados miembros y con el sistema constitucional cubano.

b. Los 35 Estados miembros. Respecto a estos no entraremos a hacer un análisis de su situación política interna para determinar si sus regímenes son democráticos, tienen defectos, son autoritarios o meras dictaduras; no es este el propósito del presente trabajo. Para ubicar las diferentes situaciones en que se encuentra cada Estado miembro, nos remitiremos a los datos del último informe que disponemos de The Economist Intelligence, 2012 (ver supra llamada 58), al que agregaremos algunas reflexiones personales.

El informe, entre los 35 miembros, sólo señala a 3 democracias plenas: Uruguay, EE.UU. y Costa Rica, a las que, sin problemas se pueden agregar 1 Estado vinculado a la Mancomunidad de Naciones, Dominica, más 10 monarquías constitucionales con Jefe de Estado común con Inglaterra, la Reina Isabel II, ellos son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Canadá, Grenada, Jamaica, San Cristobal y Neves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. En total se llega a los 14 Estados.

El informe señala, además, como democracias, pero con defectos o carencias, que debieran considerarse no demasiado profundas y vinculadas en general con la libertad de prensa, la corrupción, algunos derechos humanos, el autoritarismo, etc., a 11 Estados partes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana y Trinidad y Tobago; a las que podrían agregarse 2 repúblicas con ciertas inestabilidades: Guayana y Suriname, con lo que sumarían 13.

El informe señala como “regímenes híbridos”, formalmente democracias pero con serios problemas para considerarse tales a 6 países: Bolivia con fuertes tensiones sociales, denuncias de persecución políticas, proscripción de candidatos o partidos opositores, enfrentamientos por las reformas constitucionales, represiones a protestas; Ecuador, donde se producen especialmente persecuciones a la prensa, presiones al poder judicial, corrupción, persecución a la oposición; Guatemala por inestabilidades en razón de violaciones antiguas de los derechos humanos, en 1982, atribuidas al actual presidente, ocurridas en el triángulo de Ixil, cuando era comandante de un cuartel; Honduras, por las tensiones que subsisten tras la caída de Zelaya, la trasmisión del mando del Presidente Lobo y la inestabilidad institucional; Nicaragua, por los manejos institucionales del Presidente, la influencia sobre los otros Poderes, la corrupción y el nepotismo; y Venezuela, Estado socialista donde acaecen los hechos más graves: encarcelamiento de autoridades y de opositores, represión a manifestaciones pacíficas con armas letales que han dejado muertes en las calles, influencia e interferencias del Ejecutivo en

los otros poderes, especialmente el Judicial, el Legislativo, las fiscalías y el Electoral. Finalmente el informe registra a 2 países como de régimen autoritario: Haití, que parecería estar procurando salir de esa situación y Cuba, que no es miembro, pero que podría reingresar, Estado socialista unitario, democracia popular, con limitaciones a la propiedad privada, fuerte control de la información y presos políticos, país al que consideraremos en el próximo literal.

c. La situación de Cuba. *) El país y su gente. Cuba es demasiado conocida como para que insistamos en dar sus datos, pero no viene mal refrescar algunos que contribuyen a explicar su situación. La República de Cuba se integra con esta, que es la isla más grande del archipiélago de las Antillas, con la isla Juventud (los Pinos) y con 4.195 islas menores, islotes y cayos situados en el mar Caribe. En una superficie de 110.860 kms² (un 63 % de la extensión del Uruguay) alberga una población de 11.242.628 habitantes (4.5 veces mayor que la uruguaya), que configura una sociedad multirracial: 65 % blancos, 24 % mulatos, 10 % negros y 1 % asiáticos (datos del 2002, en 2012 había aumentado el porcentaje de mulatos), la que profesa mayoritariamente la fe católica, aunque también hay muchos cristianos reformados y un numeroso grupo de “santeros”, o regla de ocha, religión sincretista derivada de la cultura yoruba, a la que se agregan la regla de conga y la regla de palo monte o regla de palo moyabé; también hay grupos de espiritistas y en núcleos más reducidos se practica el judaísmo, la teosofía, el yoga, el budismo y el confucianismo.

Fue primero colonia española y luego protectorado estadounidense. El primer alzamiento contra España se concretó en la Guerra de los Diez Años (1868-78); entre 1879-80 se desarrolló la Guerra Chiquita; luego de un impase se reanudó la lucha con Martí, Macedo y Gómez en el levantamiento de Oriente y Matanza, 1895-98. En 1898, como respuesta a una explosión en el puerto de La Habana del acorazado estadounidense Maine, EE.UU. intervino Cuba y se abrió la guerra de aquel con España que finalizó con el tratado de París de diciembre 1898 por el cual España cedió a EE.UU. Cuba, Filipinas y Puerto Rico. En 1899 EE.UU. ocupa Cuba y afirma su preponderancia en ella; en 1900 se llama a elecciones y en 1901 se redacta y aprueba una Constitución: el 20 de mayo de 1902 nace la República de Cuba, con fuerte intervención norteamericana.

De este momento en adelante pocos serán los gobiernos institucionalmente correctos. El primer presidente, Estrada, es reelecto (1902-09) y en el segundo período el partido Liberal se levanta contra él y EE.UU. interviene; retorna el gobierno civil autoritario con José Gómez (1909-13) y luego con Mario García Moncal (2013-20), apoyado por EE.UU. y contra quién se levantan nuevamente los liberales. A Gómez le sucede Alfredo Zayas (1921-25), gobierno durante el cual hay trascendentes acontecimientos políticos que, entre otras cosas, organizan al movimiento obrero y al estudiantil. En 1925 se elige presidente al general Machado, que luego se transforma en dictador y ejerce el poder hasta 1933, cuando una huelga general lo hace caer; se abre la presidencia de menos de un mes de Carlos Céspedes y aparece Fulgencio Batista

El sargento Batista, con el apoyo de los estudiantes hace caer a Céspedes y con el grado de Coronel asume la jefatura del ejército; desde entonces a 1929 se suceden los gobiernos bajo su influencia o con él al frente; en 1940-44 es electo presidente con el apoyo del partido comunista, y en 1952 da un golpe de estado, enfrentando al cual se abre la revolución de Fidel Castro. En 1958 Batista huye y en 1959 Fidel Castro entra en La Habana festejando su triunfo con una misa campal: la primera revolución popular, nacional y con respaldo y proyecciones latinoamericanas

había triunfado, pero pronto perderá estas características al proclamarse su dirigencia marxista-leninista. Desde su independencia Cuba vivió prácticamente siempre bajo regímenes impuestos sin conocer la democracia propiamente dicha a que dice propender la Carta Democrática Interamericana; después y tras un breve período de confusión, hasta la actualidad, ha vivido bajo un régimen de gobierno socialista que puede llamarse democracia popular, pero que no es propiamente aquella de la que habla la mencionada Carta.

Debe señalarse que bajo este régimen político Cuba tiene un buen sistema de salud, una de las más bajas tasas de mortalidad infantil en el mundo, ha obtenido buenos resultados en educación, está en 2º lugar en el índice de desarrollo humano en América Latina y en el primero del mundo en materia de desarrollo sostenible: desarrollo humano alto + huella ecológica sostenible. Por otra parte las comunicaciones son de propiedad estatal y están controladas por el gobierno tanto la televisión, como la radio y la prensa; el uso de internet es restringido y sólo existe un partido político. Pese a que Cuba significa en taíno (idioma indígena a la llegada de Colón) “gran lugar” o “dónde la tierra fértil abunda”, desde la Revolución del 59 ha sido dependiente de la ayuda exterior, hasta 1991 de la URSS y después de Venezuela. Tiene relaciones diplomáticas con 186 países y representaciones diplomáticas en 116 de las cuales son muy estrechas las sostenidas con China, Rusia, Venezuela, Bolivia, Ecuador y América latina en general, también con la Unión Europea, especialmente con España y las está reanudando con EE.UU..

;) Sus instituciones. Es una república socialista o democracia popular; la Jefatura del Estado y/o Gobierno ha estado desde 1959 a 2008 en manos de Fidel Castro (como Primer Ministro y después como Presidente) y, posteriormente hasta la actualidad en las de Raúl Castro, su hermano. **La Asamblea Nacional del Poder Popular**, parlamento unicameral, es el órgano supremo del Estado disponiendo del poder constituyente, el legislativo y de la elección de los miembros de los otros poderes del Estado seleccionándolos en algunos casos de entre sus miembros (art. 74 Const.); se integra con 609 miembros designados según se verá infra (apartado *:)) y renovados cada 5 años; estos en plenario sólo seccionan 6 días por año, el resto actúan las comisiones. **El Consejo de Estado**, es elegido por la Asamblea Nacional; es el órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular que la representa y legisla por decretos leyes que luego ratifica esta; se integra por el Presidente del Consejo de Estado, que funge como jefe de Estado y de gobierno, 5 Vice presidentes, 1 Secretario y 23 miembros. **El Consejo de Ministros**, sus miembros son elegidos por la Asamblea Nacional o por el Consejo de Estado y duran indefinidamente; constituye el gobierno colegiado que realiza la función ejecutiva; se integra con el Presidente, 1 vice presidente, 6 vice presidentes que pueden o no ser ministros, 1 secretario, los ministros y los presidentes de entidades con rango ministerial, constituyen el gobierno de la República. **El Tribunal Supremo Popular**, órgano jurisdiccional supremo que es elegido por la Asamblea Nacional. **La Fiscalía General de la República** que garantiza la seguridad de los ciudadanos y de las instituciones. **Y la Contraloría General de la República** que audita la economía y las finanzas.

***:.) El sistema electoral.** En este, fundamentalmente por la manera de determinar los candidatos que van a competir por los cargos públicos, es dónde radica el quid de la diferencia con los sistemas de las democracias representativas. En estas últimas hay pluralidad de partidos políticos que agrupan a las diferentes corrientes de opinión y dentro de ellos,

libremente, se proponen y confeccionan las listas de sus candidatos que luego se presentan a competir en una elección general con participación universal y voto secreto. Esto es diferente en el sistema cubano, que es de partido único.

Hasta la ley de octubre de 1992, en Cuba no se admitía ni el voto directo, ni secreto para las elecciones provinciales o nacionales. La ley de 1992 consagra el voto directo, secreto, universal y voluntario para las elecciones provinciales y nacionales, pero el problema para la democracia popular cubana, que la aleja de las democracias representativas, radica en la forma cómo se determina quienes van a competir por los cargos.

Hay tres niveles para la elección de autoridades, todos vinculados entre sí: las que eligen las Asambleas Municipales del Poder Popular, las Provinciales y las que eligen diputados para la Asamblea Nacional del Poder Popular, esta última el órgano supremo (ver supra apartado :), párrafo 1). El primer paso está en la elección de las Asambleas Municipales, a los que pueden concurrir todos los ciudadanos de cada barrio (circunscripción electoral), en ellas cualquiera puede proponer candidatos (democracia sin partidos), los que serán elegidos a mano alzada, sin que el voto sea secreto, aunque posteriormente los candidatos deben ser ratificados por voto secreto. En las elecciones para la Asamblea Nacional, una Comisión Nacional de Candidaturas los propone optando en un 50% entre los precandidatos presentados por comisiones de candidaturas y por organizaciones de masa: el comité para la Defensa de la Revolución, la Central de Trabajadores de Cuba, etc. y el otro 50 % se reserva para personalidades de la ciencia, la cultura, el arte, trabajadores, atletas y estudiantes destacados, directores de la economía nacional y de los servicios públicos, etc., es decir persona de reconocido prestigio político, económico, deportivo, social, cultural, etc.. Sólo entre estos candidatos, presentados de esta manera, elegirá el pueblo, cada 5 años, en elecciones generales, por voto secreto, directo, universal y voluntario, a los miembros de la Asamblea Nacional Popular. Estos, luego elegirán a los miembros de los demás poderes (ver supra apartado :)). No hay candidatos presentados por partidos políticos, los que no existen, con excepción del Partido Comunista de Cuba. En las elecciones del 2008 Fidel y Raúl Castro fueron electos diputados a la Asamblea Naciones por un 98 % de votos.

En el marco de este sistema, o de los similares anteriores todos de tipo comunista, se ha designado a Fidel Castro como Primer Secretario del Partido Comunista (1965 a 2011), como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas Revolucionarias desde 1956 a 2008, fue electo también diputado de la Asamblea Nacional desde 1976 a 2015, y mandatario de Cuba como Primer Ministro desde 1959 a 1976 y como Presidente del Consejo de Estado desde 1976 a 2008. Su hermano Raúl que le sucediera como Primer Secretario del Partido Comunista desde 2011 al presente, fue electo Presidente del Consejo de Estado desde el 2008.

::) Las normas constitucionales que interesan⁷⁰. -¿Por qué? En todo el asunto del posible reingreso, o no, de Cuba a la OEA, existe un preponderante factor ideológico y de posicionamientos de Principios, especialmente el de Solidaridad Continental y el de No Intervención, que conducen a tomas de posición subjetivas, de las que nos queremos apartar. Nuestro propósito es tratar de ver objetivamente, si son conciliables la aplicación de la Carta

⁷⁰ Hubo varias constituciones anteriores a la República: Constitución de Guáimaro 1869, de Baraguá 1878, de Jimaguayú 1895, de Yaya 1897; y posteriores: la de 1901, la de 1940 y la de 1976, con modificaciones en 1978, 1992 y 2002.

Democrática de la OEA, con el ingreso a ella de un sistema político que está avalado por la aceptación de su pueblo (que no se ha levantado en protestas masivas contra él), pero que tiene peculiaridades que pueden dificultar el reingreso. Para tomar posición jurídica, nos parece adecuado analizar la normativa constitucional cubana, como ya lo hicieramos con la normativa convencional que constituye el entramado de la OEA.

-Las normas. Entresacando de ellas las que pueden interesar señalaremos algunas. El **art. 1:** “Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana”. Con los sistemas democráticos representativos tiene como diferencia que el Estado no es de todos, sino sólo de los trabajadores, excluyendo a quienes no los son y, por ejemplo, viven de sus rentas, lo cual desde una perspectiva democrático representativa resulta discriminatorio. El **art.3:** “En la República de Cuba la soberanía reside en el pueblo. Del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos... Todos los ciudadanos tienen el derecho a combatir por todos los medios, incluyendo la lucha armada... contra cualquiera que intente derribar al orden político, social y económico establecido en esta constitución”. En realidad de acuerdo al art. 1 ya citado, y en los hechos, la soberanía radica en el pueblo trabajador y, en la segunda parte, se establece una cláusula pétrea (ver H.Arbut-Vignali 2010, Numeral 3) que torna imposible el cambio de régimen político por la vía jurídico institucional, lo cual no condice con los sistemas democráticos donde por la vía pacífica e institucionalmente prevista y por voluntad de las mayorías del pueblo siempre es posible modificar el sistema político en cualquier sentido y transitar, por ejemplo, de una democracia representativa a una monarquía constitucional, a una democracia popular, etc. También importa el **art. 5:** “El Partido Comunista de Cuba, martiano y marxista leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista”. Se establece un sistema de partido único y gravitante, lo que tampoco se ajusta a las exigencias de la democracia representativa, que lo es, precisamente, de las diferentes corrientes de opinión política organizadas en partidos; y, como señaláramos antes, se elimina toda posible opción pacífica hacia un régimen diferente de la sociedad comunista.

Se establece también que el Estado realiza la voluntad del pueblo trabajador y encausa las fuerzas hacia la construcción del socialismo (art. 9), que ejerce la soberanía (art. 11); que la República hace suyos los principios del antiimperialismo y el internacionalismo (art. 12), y en el **art. 15,** se determina: “Son propiedad estatal socialista de todo el pueblo: 1. Las tierras que no pertenecen a agricultores pequeños o corporativas..., 2. Las centrales azucareras, las fábricas, los medios de transporte, las empresas, bancos e instituciones nacionalizadas...”; se concretan fuertes restricciones al derecho de propiedad privada, las que se siguen regulando en los artículos 16 a 26. También esto parece ser óbice para ser considerado un sistema democrático representativo y menos aún, asimilarlo a una democracia liberal o a una socia democracia.

Pero hay más. En el **art. 53:** “Se reconoce a los ciudadanos la libertad de palabra conforme a los fines de la sociedad socialista (lo que la condiciona y limita)..... la prensa, la radio, la televisión, los cines y otros medios de difusión masiva son de propiedad estatal o social y no

pueden ser objeto.....de propiedad privada...”; estas son fuertes limitaciones no sólo al derecho de propiedad, sino también a las libertades de expresión, de comunicaciones y de libre opción política. El **art. 54**: “Los derechos de reunión y manifestación son ejercidos por los trabajadores, manuales e intelectuales, los campesinos, las mujeres, los estudiantes y demás sectores del pueblo trabajador....las organizaciones de masas y sociales disponen de todas las facilidades...”; a la limitación que se desprende del calificativo trabajador, se suma la no inclusión de las organizaciones políticas, lo que condice con las demás disposiciones constitucionales. Por último el **art. 62**: “Ninguna de las libertades reconocidas a los ciudadanos pueden ser ejercidas contra lo establecido en la constitución y las leyes, ni contra la existencia y fines del Estado socialista, ni contra la decisión del pueblo cubano de construir el socialismo y el comunismo...”. Es esta una fuerte limitación de todas las libertades, lo que restringe radicalmente y se contrapone a la idea de libertad y derechos humanos de las democracias representativas. Y esta diferencia se reafirma en el **art. 68**: “Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista...”⁷¹.

7. Nuestras conclusiones para los sistemas regionales supranacionales.

No nos detendremos mayormente en ellos por no ser objeto directo de nuestra investigación; pero algo debemos decir ya que, en nuestro concepto, en el único marco dónde puede funcionar correctamente y con efectividad la institucionalización de sistemas que procuren la recepción, protección y promoción de una estructura política democrático representativa imbricada en el estado de derecho, con amparo de los derechos humanos y el reconocimiento de todas las libertades individuales y colectivas, es en el marco de un sistema jurídico y político internacional que se funde en el Principio de la Supranacionalidad.

Esto es así porque en estos sistemas, los Estados asumen y pueden jurídicamente hacerlo, compromisos colectivos en los que someten su personalidad individual a la voluntad del grupo. Para que esto pueda darse en los hechos se requiere la existencia de una identidad socio cultural y política de base, que sea real y no sólo pregonada, y que les aglutine; también de una honesta voluntad política en el sentido de cumplir esos compromisos, de un gran sentido del honor para hacer fe a la palabra empeñada y, quizá, tal vez, de experiencias de gobiernos internos fundamentalmente parlamentarios, dónde la práctica normal sea la negociación para lograr acuerdos y asumir compromisos en que todos ceden y todos ganan y no el juego al todo o nada propio de los posicionamientos caudillesco-presidencialistas.

Por otra parte, estos sistemas, en el caso de que funcionen bien, disponen de órganos comunitarios gravitantes, que atienden a los intereses de la comunidad, la que puede confiar en ellos y, además, también de órganos jurisdiccionales internacionales que poseen jurisdicción e imperio en el marco de la comunidad y en el ámbito interno de cada uno de sus Estados partes.

En esta realidad, en la Unión Europea, se ha establecido una disciplina de funcionamiento democrático para los regímenes internos de los Estados miembros, que se ha cumplido con naturalidad, ha proclamado la importancia de la democracia y la ha exigido para el ingreso de nuevos miembros, lo que ha dificultado o enlentecido algunos ingresos, pero siempre se ha respetado.

⁷¹ Los arts. 68 en adelante regulan los poderes de estado tal como lo hemos expresado supra :).

En la Unión Europea el sentido que tiene la voz democracia, a nuestro entender, es el de social democracia, esto tanto por los sistemas internos de la mayoría de sus Estados partes como por los Principios y disposiciones jurídicas a los que se ajustan los tratados fundadores de la comunidad. Esta, además, cuenta con órganos supranacionales, especialmente el Tribunal de Justicia al que no ha habido necesidad de recurrir, pero que en caso necesario se puede hacer. Por otra parte siendo este sistema supranacional, por la voluntad de los Estados partes y el juego de sus instituciones, no pueden existir problemas de colisión con el Principio de No Intervención: cada Estado europeo podrá optar por el sistema interno que desee, pero si no opta por un sistema de social democracia, no podrá pertenecer a ella ⁷². La naturaleza jurídica del compromiso es convencional porque está inserto en los tratados constitutivos de la comunidad.

En la Comunidad Andina, en un marco jurídico similar, pero con políticas internas diferentes al ser presidencialistas y en ocasiones caudillescas, la realidad no es la misma. Esto se debe, además, a que ninguno de sus Estados partes califica como democracia plena (ver infra, llamada 58) y que algunos están lejos de ello; entonces ¿quién tiene autoridad moral y política para denunciar el peligro, las amenazas, los atentados o la caída de la democracia en otro? No tenemos noticia de que su sistema haya entrado alguna vez en funcionamiento, pero lo más probable es que si ello ocurriera, por el ámbito y la realidad en que se inserta, lo sea activado por la denuncia de algún Poder Ejecutivo que entienda que se atenta contra él y procure que el sistema le sirva como garantía de su mantenimiento en el poder sólo por ser un gobierno (Poder ejecutivo) electo democráticamente y amenazado por un golpe de estado militar o civil o, incluso amenazado por el pueblo, el común de las gentes, que indignada contra él por su traición al pacto social actúe con justicia en ejercicio de su inherente derecho de resistencia a la opresión.

Se nos hace difícil determinar cuál es el sentido que tiene en su estructura la voz “democracia”. Los términos que se usan, “vida democrática”, “vigencia de las instituciones democráticas”, “ruptura del orden democrático”, aunque estas estén esclarecidas por las referencias al “estado de derecho”, son ambiguos y demasiado abarcadores; quizá teóricamente pueda ser el de democracia representativa por la pertenencia de sus Estados a la OEA, pero, dadas los sistemas internos de sus Estados partes, debería incluirse a las democracias populares, a las democracias defectuosas y a los regímenes híbridos. Una ventaja de este sistema es que dispone de órganos jurisdiccionales que pueden dictaminar, si es que se recurre a ellos. Por las mismas razones expuestas, supra (párrafo 5) al considerar la Unión Europea, no existen colisiones con el Principio de No Intervención. No tenemos noticias de que se haya recurrido al Protocolo, que es adicional al Acuerdo de Cartagena, cuya naturaleza convencional asume.

8. Nuestras conclusiones para los sistemas regionales intergubernamentales en América.

a. Introducción. Aunque no es imposible existiendo voluntad política, es muy difícil que se pueda hacer funcionar un sistema de establecimiento, defensa y promoción de la democracia en el ámbito interno, contando para ello sólo con Organizaciones Internacionales intergubernamentales, enmarcadas en un sistema jurídico exclusivamente de coordinación como lo es el Derecho Internacional Público, sistema en el cual están insertas todas las organizaciones de que nos ocuparemos en este Numeral y en el siguiente.

⁷² Este ha sido el asunto que ha generado dificultades para el ingreso de Turquía y algunos de los Estados balcánicos y el impedimento para el ingreso de Bielorrusia.

Estos sistemas se estructuran a partir del Principio de la Igualdad Soberana de los Estados (art. 2 inc. 1 Carta de las Naciones Unidas) y en los mismos, por definición, el protagonismo de sus sujetos, entre ellos sus principales, los Estados, es tal que, aparte de que tienen que someterse irremisiblemente a las normas, también las crean (por lo cual muchas veces las hacen con redacciones ambiguas que permiten varias interpretaciones), las pueden modificar mediante la concreción de prácticas concordantes y contrarias a lo establecido (normas consuetudinarias que modifican otras convencionales), vigilan su cumplimiento (y también pueden dejar de hacerlo si les interesa) y castigan a sus infractores (y si ellos no lo hacen no hay otros que puedan hacerlo). Los Estados son los protagonistas y ello significa que en los sistemas puros de coordinación, las normas convencionales que crean, ellos mismos pueden modificarlas a través de prácticas extendidas en el tiempo, aunque sean diferentes o contrarias a las reglas convencionales que establecieron anteriormente, si es que ninguno de ellos se opone constituyéndose en objeto; en estos casos las prácticas, en lugar de ser violaciones de las normas pactadas pasarán a ser hechos que forman una nueva norma consuetudinaria que las modifica ⁷³.

Los sistemas intergubernamentales, como el Derecho Internacional Público, son, por su naturaleza, muy permisivos y se ubican en un equilibrio muy inestable entre la vigencia ideal de la norma jurídica y su concreción real por las voluntades políticas. Estos sistemas no son adecuados para lograr concretar una organización político-social y jurídica democrática en las sociedades internas de los Estados que enlazan sus compromisos; y la experiencia así lo ha demostrado.

Nos ocuparemos de los sistemas regionales que en América han establecido la cláusula, o una Carta democrática en el marco de Organizaciones Internacionales intergubernamentales, dividiéndolos entre aquellos cuyas disposiciones no violentan el Principio de No Intervención y aquellos que sí podrían abrir paso a su vulneración.

b. Los sistemas que no se chocan con el Principio de No Intervención. Son los del Protocolo de Ushuaia para el Mercosur, la declaración de Celac y las referencias de la Alianza del Pacífico, todos ellos en vigor. Lo que nos lleva a incluirlos en esta categoría es el tipo de sanciones que imponen. En todos ellos, se recurre a las consultas y las gestiones diplomáticas

⁷³ Las violaciones a normas del Derecho Internacional Público, pueden ser tales o hechos que generen nuevo derecho, modificando las reglas anteriores. Esta no es una conclusión que esté muy clara para la doctrina y el asunto no se empezó a mostrar hasta algo después de mediados del siglo XX (caso de los efectos de la abstención voluntaria de un miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas); hasta entonces los esfuerzos de la doctrina se encaminaban a demostrar que el Derecho Internacional Público era totalmente perfecto y cumplía con todas las mismas exigencias jurídicas que los sistemas de subordinación; cosa que no era así porque se trata de un sistema jurídico de naturaleza diferente, con principios y estructuras distintas. En realidad se le quería dar a este sistema los efectos de un sistema jurídico supranacional, como por ejemplo, el Derecho Comunitario, lo que, por sus estructuras y Principios el Derecho Internacional Público no puede proporcionar, aunque es muy útil para otros menesteres. Después de que aparece el primer sistema supranacional, buena parte de la doctrina, especialmente aquella que se ocupa de la defensa de los Derechos Humanos, se ha empeñado en atribuir a los sistemas de coordinación los atributos de aquellos que son supranacionales, con lo que se ha hecho mucho daño y sembrado confusiones. La gran mayoría de la doctrina no se ocupa de la teoría general y nada dice sobre el asunto. Y una pequeña parte de la doctrina nos esforzamos en mostrar las diferencias y señalar que si se quieren resultados más compromisorios y jurídicos, esto sólo se puede lograr pasando, a partir y utilizando de los institutos y principios de un sistema de coordinación, el Derecho Internacional Público, a un sistema mixto, de coordinación y subordinación; como ya ha ocurrido por otra parte desde que, a partir de tratados del Derecho Internacional Público, se constituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, dónde se asumieron compromisos dentro en un nuevo sistema, que van más allá de los que permite el sistema originario.

de buenos oficios, mediación, etc., las que por las reglas del Derecho Internacional Público general nunca pueden ser consideradas inamistosas, ni constituir actos de intervención. Además, estos instrumentos sólo disponen la posibilidad de suspender al Estado implicado en sus derechos de participar en la actividad de los órganos del sistema, aunque sin excusarlo de sus obligaciones. Estas son medidas legitimadas por el acuerdo previo entre las partes y que no suponen violencia al Principio de No Intervención por las razones expuestas supra Numeral 4 a, :), párrafos 3 y 4.

En todos ellos el contenido que se da a la expresión democracia resulta, al menos, ambiguo. El Protocolo de Ushuaia habla de “vigencia de las instituciones democráticas” (preámbulo y art. 1) y de “orden democrático” (arts. 2, 3, 4 y 7), dejando amplio margen para la libre interpretación. Por tratarse de Estados de la OEA, puede pensarse en una referencia a la democracia representativa; no hay referencias que indiquen que pueda tratarse de una social democracia y, por el contrario, dado los regímenes internos, especialmente el de Venezuela y el ingreso de esta estando vigente el Protocolo, puede pensar que el concepto es muy permisivo, incluyendo a las democracias híbridas, sin excluir expresamente a las democracias populares⁷⁴. El sistema cuenta con órgano jurisdiccional, pero cuando este fue llamado a esclarecer sobre la puesta en práctica del Protocolo, en la ocasión en que se suspendió a Paraguay, el tribunal se negó a dictaminar aduciendo razones formales. Dado que las sanciones sólo alcanzan a la suspensión del miembro afectado de su actividad en el sistema, no violentan al Principio de No Intervención. En la única vez que se aplicó se hizo mal, por razones políticas que prevalecieron sobre lo jurídico y con la finalidad de neutralizar a Paraguay que dificultaba el ingreso de Venezuela, el que se concretara luego de la suspensión (ver H.Arbueth-Vignali 2012 y 2012/1). Su naturaleza es la de un tratado al formar parte del Tratado de Asunción (art. 8). En cuanto a la peligrosa gravitación de los Poderes Ejecutivos en el funcionamiento del sistema, ella se ha evidenciado en la práctica; el acuerdo pone los instrumentos para hacerlo funcionar, en manos de los Estados partes (arts. 4 y 7), pero es de hacer notar que quienes representan legítimamente a estos en el exterior son sus respectivos Poderes Ejecutivos a través de sus Jefes de Estado o de Gobierno, los Ministros de Relaciones Exteriores y los representantes diplomáticos a quienes ellos dan poderes y acreditan.

En la Declaración de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeño (CELAC) también se habla del “orden democrático”. Ello ocurre en las cláusulas 1, agregándose la protección del estado de derecho, la soberanía de los pueblos, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y en la 2, en dónde se suma la ruptura del orden constitucional; parecería una concepción más concreta que la de Ushuaia, pero si se tiene en cuenta la participación en el sistema de varias democracias híbridas, de Estados autoritarios, como Haití y Cuba, esta última una democracia popular, debe concluirse que la idea de democracia es tan comprensiva que la torna una referencia inútil. El sistema no dispone de órgano jurisdiccional que pueda aclarar esto, ni dirimir otros conflictos. No se afecta el Principio de No Intervención ya que sólo se hacen gestiones amistosas y la única sanción es la exclusión del sistema⁷⁵. No recordamos casos de haber entrado en funcionamiento. Su naturaleza jurídica es la de una declaración de

⁷⁴ Si se tiene en cuenta quiénes son sus Estados partes y asociados deben incluirse a las democracias defectuosas (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú) y a las híbridas (Bolivia, Ecuador y Venezuela); lo que le resta credibilidad al sistema.

⁷⁵ Lo que nos hace pensar, en contraposición, que el premio es la admisibilidad de la pertenencia que da a los participantes una especie de certificado de democracia.

principios ya que adopta una cláusula de compromiso entre los Estados que la suscriben. Se da un exagerado protagonismo a los Poderes Ejecutivos de los Estados partes ya que pone la iniciativa en manos del gobierno constitucional del Estado miembro (cláusula 2) y el manejo del sistema en la de los Ministros de Relaciones Exteriores (cláusula 3).

En la Alianza del Pacífico no se habla de defensa de la democracia sino que se establece como requisito de pertenencia la vigencia del estado de derecho, de la democracia y de los respectivos órdenes constitucionales, la separación de poderes y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por sus demás disposiciones se estaría pensando de una social democracia quedando fuera las democracias populares, pero todos sus miembros califican como democracias defectuosas (ver supra llamada 58). No se dispone de órgano jurisdiccional; no se afecta el principio de No Intervención; no conocemos actividades con este motivo; el instrumento que comprende las disposiciones es un tratado.

c. Los sistemas que pueden afectar el Principio de No Intervención. Estos son el Protocolo que establece el Compromiso con la Democracia de Unasur (Georgetown 2010) y la proyectada modificación al Protocolo de Ushuaia en el Protocolo de Montevideo 2011. El compromiso de Unasur también presenta una idea muy diluida de democracia (“orden democrático”, “ruptura del orden constitucional y del estado de derecho”) y, dado los regímenes internos de los Estados que en él se comprometen, debe pensarse que ella es de bajas exigencias. El sistema no dispone de órgano jurisdiccional alguno. Pese a lo que se establece en el artículo 3 (“respetando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado”), las medidas que el Protocolo habilita a tomar contra este en el artículo 4 literales b, pero muy especialmente c, d y e, de adoptarse, son claramente violatorias del Principio de No Intervención ya que van más allá de condicionar la pertenencia a la Organización del sancionado, sino que inciden afectando el conjunto de la política internacional del mismo. En los casos en que se ha aplicado el Protocolo nunca se adoptaron este tipo de medidas; y las que se propusieron resultaron eficaces. La naturaleza jurídica del instrumento es la de un protocolo adicional al tratado constitutivo de Unasur. Se pueden repetir las mismas críticas ya expuestas supra respecto a la gravitación que se otorga en los procedimientos a los Poderes Ejecutivos, ya que el sistema se pone en movimiento a pedido del “gobierno constitucional”, que en el exterior será siempre representado por este Poder y que le puede permitir auto protegerse y evitar cuestionamientos aún cuando sean ellos mismos los que atentan contra la democracia.

En el caso del proyectado Protocolo de Montevideo de 2011, este está claramente inspirado en el Protocolo de Georgetown, y a nuestro entender sería mejor que no entrara en vigor ya que supone un retroceso respecto al Protocolo de Ushuaia. En él el contenido de la expresión “democracia” es aún más oscuro que en este; a las ya poco claras expresiones a que recurre Ushuaia, agrega otras que aumentan las incertidumbres: “amenaza de ruptura del orden democrático”, “violación del orden constitucional”, “cualquier otra situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder (¿?) y la vigencia de los valores y los principios democráticos (¿?)”; el contenido de la expresión democracia se diluye tanto, que permite calificar como tales a sistemas de democracia popular o de democracia híbrida, alcanzando para ser considerados tales con disponer de una constitución, que el gobierno haya sido electo por voto secreto y se acepte formalmente la existencia de algunos derechos fundamentales. El sistema puede contar con órganos jurisdiccionales, los del Mercosur, pero cuando estos fueron

llamados a intervenir rehusaron hacerlo. Por las mismas razones expuestas supra en el párrafo anterior respecto a Georgetown 2010, las sanciones previstas en el art. 6 literal b y especialmente literales d y f resultan atentatoria contra el Principio de No intervención, pese al párrafo final que dispone que al adoptarse se “respetarán la soberanía y la integridad territorial de la parte afectada”. No ha sido aplicado porque no está en vigor. De entrar en él su naturaleza jurídica será la de un tratado porque entrará a formar parte del Tratado de Asunción. Por último daría entrada a una gran influencia de los respectivos Poderes Ejecutivos de los Estados partes y a la protección mutua del grupo de los Presidentes en ejercicio del gobierno, porque quienes pueden poder en movimiento el sistema son “los Presidentes de las Partes o, en su defecto, los Ministros de Relaciones Exteriores” (art. 2, 3, 6, 7 y 8), o “el gobierno constitucional de una Parte” (art. 4), o “de la Parte afectada....los Presidentes de las Partes o,...los Ministros de Relaciones Exteriores” (art. 5).

9. Nuestras conclusiones para el sistema de la OEA.

a. Introducción. La Carta Democrática Interamericana, no está inserta en un tratado, ni en un Protocolo adicional a alguno; no es un tratado, sino una Declaración y, como tal, obliga a los órganos de la Organización, pero no es jurídicamente vinculante para los Estados partes de la misma; para ellos crea un fuerte compromiso político, pero no establece obligaciones jurídicas. Este es el primer punto de partida de su debilidad e ineficacia real.

Aun aceptando la posición de quienes admiten que las Declaraciones tienen efectos jurídicos vinculantes, se mantiene la debilidad de esta, dado que la Carta de la OEA y todo su sistema está inserto en el marco del Derecho Internacional Público y le son aplicables los comentarios que hicieramos supra Numeral 7 a, párrafos 1 y 2, y especialmente Numeral 8 a.

Para tratar de determinar a qué se quiere referir la Carta Democrática al usar la voz “democracia” nos atenderemos especialmente a lo que se expresa en sus artículos 17 a 22⁷⁶. En ellos se menciona la “cláusula democrática” (art. 19), el “orden democrático” (arts. 19, 20 y 21) y el “proceso político democrático” (arts. 17 y 18)⁷⁷. Estos son términos muy abarcadores, donde caben todas las ideas de democracia señalados supra en las llamadas 3, 6, 7 y 8. Para precisar su significado, puede ayudar el hecho de que están inscriptas en una Declaración de la OEA, lo que nos conduciría a la “democracia representativa”; y también considerar el hecho del tipo de sistemas democráticos que funcional en los Estados partes, lo que nos conduciría a la “democracia participativa o semi directa”, aunque poco puede ayudar la realidad institucional de esos Estados (ver supra llamada 58); en definitiva todo conduce a licuar el contenido de la idea, especialmente si se tiene en cuenta la pertenencia en la OEA de regímenes como los de Haití, Venezuela, Ecuador y otros. Debe considerarse también la actitud de los Estados partes en los últimos 14 años, época desde que está en vigor la Carta, en los cuales ellos han realizado prácticas consuetudinarias interamericanas que indican que la voz “democracia” en el marco de la OEA, admite una interpretación muy amplia, comprensiva de cualquier tipo de sistemas que dispongan de una Carta constitucional, realicen algún tipo de elecciones, posean de una estructura formal con separación de poderes, aunque esto no elimine la influencia del Poder Ejecutivo (electo de acuerdo a las exigencias de la constitución) sobre los demás, manifiesten su

⁷⁶ Esto por las razones expuestas supra en Numeral 5 e *).

⁷⁷ Por otra parte, se menciona a la “democracia” en 8 ocasiones (arts. 1, 4, 5, 6 y 7) y en 3 casos a la “democracia representativa” (arts. 2 y 3).

adhesión a los derechos humanos y el respeto de las libertades fundamentales, aunque se retaceen algunos de ellos. Estas prácticas, totalmente censurables y lamentables transforman en meramente virtuales expresiones de la Carta, tales como que la democracia se basa: en “el estado de derecho y regímenes constitucionales (arts. 2 y 3); en el “respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (arts. 3, 4, 7 y 8); en “las elecciones periódicas (art. 3); en “el régimen plural de partidos” (arts. 3 y 4); en “la separación de poderes” (art. 3); y “en la libertad de expresión y prensa” (art. 4). Todo esto profundiza al máximo la debilidad del sistema y su carencia de seriedad y credibilidad.

La Carta dispone de un tribunal jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos e, incluso, lo recomienda (art. 8), pero nadie que conozcamos ha recurrido a él para esclarecer las contradicciones sobre la voz democracia a que hicimos referencia supra.

Las medidas que permite tomar la Carta contra un Estado, por su naturaleza no afectan al Principio de No Intervención. Pero del juego de la realidad resulta que pocas veces se impusieron⁷⁸ y normalmente ha prevalecido el fuertemente arraigado Principio de la Solidaridad Continental y el tradicional e influyente Principio de No Intervención. Esto ha permitido: la permanencia a lo largo del tiempo de Haití como Estado miembro sin que ello haya levantado cuestionamientos; y las políticas de otros gobiernos que han merecido por ellas el calificativo de “democracias híbridas”. Estas situaciones contribuyen para darle a la Carta y a su forma de aplicación un cierto respaldo de Principios y un cierto aire de coherencia y justificación, pero acrecienta su ineficiencia, confunde y le da un carácter de mero posicionamiento formal y declarativo abriendo la puerta a la pregunta ¿para qué tanta declaración altisonante, si al final se aplicarán otros Principios dejando de lado a la democracia?.

La cláusula sólo se aplicó en el caso de Honduras ⁷⁹ y se hizo apresuradamente y mal, ante una situación de hecho de la que podía resultar la existencia de un derrocamiento de un Presidente legítimo o tratarse del ejercicio del inmanente derecho del pueblo de resistencia a la opresión, que es lo que creemos personalmente que ocurrió en este caso, a través de la legítima acción de los otros Poderes del Estado (Legislativo, Judicial y Electoral decidiendo en un mismo sentido). La OEA, actuando no en base a un análisis jurídico, sino de conveniencias políticas, decidió respaldar a un Presidente ideológicamente afín a una mayoría de Estados y suspendió a Honduras. También esto resta credibilidad y eficacia a la Carta.

Por último, en el funcionamiento del sistema tienen una impresionante fuerza gravitante los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros. Estos excluyen toda posibilidad de que se actúe en defensa de la democracia cuando quién atenta contra ella es el Poder Ejecutivo, entonces ni el Poder Legislativo, ni el Judicial, ni el Electoral, ni una Corte Constitucional, y menos aún el común de las gentes radicante de la soberanía, pueden actuar en el plano internacional (ver sura Numeral 5 e*:)); esta es una grave carencia del sistema y la preocupación se ha manifestado (ver J.M.Arrigui 2014).

⁷⁸ Y la única vez que ello ocurrió en el caso de Honduras, a nuestro criterio se aplicaron mal (ver H.Arduet-Vignali 2010).

⁷⁹ La otra suspensión dispuesta fue la de Cuba en 1962, cuando la Carta no existía.

Por las reglas del Derecho Internacional Público, orden jurídico en el que está inserta la OEA, los sujetos son los Estados, y en las relaciones internacionales estos son representados únicamente por los Jefes de Estado o de Gobierno, cabezas del poder Ejecutivo, sus Ministros de Relaciones Exteriores nombrados por ellos, al igual que lo son sus representantes diplomáticos. Quién actúa por el Estado en las relaciones internacionales es su gobierno y este se encarna en su Poder Ejecutivo.

Según la Carta quienes tienen la obligación de promover la democracia son los gobiernos (art. 1), pero también son ellos los únicos que pueden hacer funcionar el sistema cuando “está en riesgo su proceso institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder” (art. 17) y, además, se necesita “el consentimiento previo del gobierno afectado” para gestionar y analizar la situación (art. 18) y son los Estados a través de sus Poderes Ejecutivos quienes pueden denunciar situaciones que permitan poner en marcha al sistema (art. 20); por otra parte los órganos que actúan constituyéndose en OEA, están integrados por las autoridades que integran a los Poderes Ejecutivos o por representantes diplomáticos por estos designados (arts. 17, 18, 20, 21 y 22, salvo en el caso del Secretario General). Esta gravitación de los Poderes Ejecutivos y la imposibilidad de actuar de los demás Poderes internos o del pueblo resulta cercenadora y propicia la autotutela de los intereses presidenciales fomentando la existencia de clubes de amigos ideológicos. También esto resta eficacia y credibilidad al sistema.

b. La presencia de los Estados partes y el eventual reingreso de Cuba. Si en la realidad no ocurrieran algunas cosas, si la Carta Democrática Interamericana adoptara un claro y preciso concepto de lo que es una democracia representativa y se exigiera efectivamente para la pertenencia al sistema el estricto cumplimiento de los requisitos que establece, o al menos parece establecer: respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, especialmente de opinión y prensa, efectiva separación de poderes, tolerancia efectiva de la existencia de oposiciones, etc.; el régimen de Haití no podría pertenecer a la misma; los de Venezuela, Ecuador, Bolivia Nicaragua y Guatemala, deberían, al menos, haber sido cuestionados ⁸⁰; y debería analizarse con cuidado cual es la situación de aquellos Estados partes que se han desvinculado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su sistema, casos de Trinidad y Tobago desde el 26/05/99, nuevamente Venezuela desde el 11/09/12 y República Dominicana desde el 04/11/14. Estos últimos países están desobedeciendo el mandato del art. 8 “de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos” e impiden el ejercicio del derecho que ese mismo artículo otorga a las personas de “...interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos” cuando consideren que estos han sido violados.

Además hay que recordar las calificaciones sobre democracia que obtienen los países del continente (ver supra 5 a, párrafos 5 y 6), que esa situación no es sólo actual, sino que existe desde el 2001 y que se ha tolerado desde al menos 14 años: la Carta Democrática Interamericana, no parece tener lectores.

Finalmente el anunciado reingreso de Cuba, nos parece saludable para el sistema porque es bueno que a él pertenezcan todos los Estados independientes de las Américas y que en el mismo se instaure un pluralismo político abriendo un foro para la discusión y el entendimiento entre

⁸⁰ El de Honduras lo fue, se le suspendió y luego se le reintegró.

los diferentes sistemas⁸¹. Esta solución contribuiría a sincerar a la OEA, siempre que en su seno no se pretendiere que el ingreso responde a que el sistema cubano es el de una democracia representativa tal como se le entiende sino que se le admite porque también se aceptan otros sistemas, entre ellos las democracias populares, aún calificadas como regímenes autoritarios y situaciones como la de Haití. Se daría una clara y correcta señal de que el sistema privilegia el Principio de Solidaridad Continental que está en sus orígenes y el Principio de No Intervención que es el numen del jus internacionalismo en América toda; que deja de lado la idea de defensa de las democracias, admitiendo que desde sus orígenes se aceptaron y, se continúan aceptando a regímenes no democráticos; y que se opta por el pluralismo ideológico o de facto. Sería sano que se produjera un cambio en el entramado jurídico político de la OEA.

Si ello no fuera así, si la OEA mantuviera su Carta Democrática, aún con su laxo sistema de interpretar las palabras que contiene, si mantuviera el principio de Defensa de la Democracia, para lograr el reingreso de Cuba a la OEA, aquella debería de modificar algunos artículos de su Constitución.

En conclusión, si como deseamos y propiciamos Cuba reingresa a la OEA y se abre paso un diálogo profundo y fecundo entre diversas posturas políticas internas para la administración del mando supremo ordenador en una sociedad, ello deberá ser por una vía que satisfaga el interés político, pero que a la vez sea jurídicamente correcta. Para ello sería bueno que la OEA modificara su tratado, ajustara sus rimbombantes declaraciones a la realidad y se mostrara jurídicamente tal cual es y no como políticamente los gobiernos de los Estados partes se imaginan que quieren ser. La otra vía depende de la voluntad política del pueblo cubano, si este se decide a modificar algunas de sus disposiciones constitucionales.

Pero pensamos que ni una ni otra cosa sucederá y es probable que, si Cuba lo quiere, se admita su régimen, manteniéndose las disposiciones de la Carta Democrática, así como las de la de la Constitución de Cuba. Dentro de pocos días lo sabremos.

OBRAS CITADAS.

1. ABREU BONILLA, Sergio (2012): Una herida letal al Mercosur. En Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), Estudio 06/12 del 22 de agosto de 2012. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocurio6del12abreu.pdf>
2. ARBUET-VIGNALI, Heber (1992-93): Lecciones de Derecho Diplomático y Consular. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1992-93.
3. ARBUET-VIGNALI, Heber (2010): Honduras: un golpe posmoderno, peculiar y paradigmático. En Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), Estudio 02/10 del 23 de marzo de 2010. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocurio2del10arbu.pdf>
4. ARBUET-VIGNALI, Heber (2012): Crisis en Paraguay ¿o en los conceptos políticos y jurídicos de la región? En Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales

⁸¹ Sin perjuicio de que personalmente a nosotros no nos satisfaga el sistema cubano y preferamos la social democracia.

- (CURI), Estudio 04/12 del 11 de julio 2012. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocurio4del12arbuget.pdf>
5. ARBUET-VIGNALI, Heber (2012/1): Laudo N° 01/2012 del T.P.R.. Un vacío imposible de llenar. En Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), Estudio 07/12 del 3 de octubre 2012. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocurio7del12arbuget.pdf>
 6. ARBUET-VIGNALI, Heber (2012/2): ¿Intervenir o actuar? El uso lícito de la fuerza armada. En Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI). Estudio 01/12 del 17 de abril de 2012. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocurio01del12arbuget.pdf>
 7. ARBUET-VIGNALI, Heber (2014): La democracia directa en Suiza. Sus repercusiones en la Unión Europea. Y nuestra teoría jurídica de la soberanía. En Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI). Estudio 01/14 del 28 de agosto de 2014. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocurio01del14arbuget.pdf>
 8. ARBUET-VIGNALI, Heber (t/p 2015): Teoría jurídica de la soberanía. Y su influencia sobre la doctrina del Estado posmoderno. En trámite de publicación 2015.
 9. ARBUET-VIGNALI, Heber y otros (1993): Lecciones de historia de las relaciones internacionales. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, dos volúmenes, Montevideo 1993.
 10. ARBUET-VIGNALI, Heber, PUCEIRO RIPOLL, Roberto y VIEIRA, Manuel A. (1993): Derecho Internacional Público. Repertorio de instrumentos. Volumen 1. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 1993.
 11. ARBUET-VIGNALI, Heber y VIGNALI GIOVANETTI, Daniel (2015): MERCOSUR. En E., Jiménez, H. Arbuget y R. Puceiro (2005-2015), tomo IV, Capítulo XXXII, Sección V.
 12. ARBUET-VIGNALI, Heber y VIGNALI GIOVANETTI, Daniel (2015 t/p). Pequeño tratado de Derecho Diplomático y Consular. Ed. La Ley, Montevideo 2015 t/p.
 13. ARISTÓTELES (2011): Política. En Obras completas. Constitución de los atenienses. Ed. Gredos, Madrid 2011.
 14. ARRIGHI, Jean Michel (2014): De algunas desigualdades en el sistema Interamericano. En Organización de Estados Americanos 2014: Desigualdad e inclusión social en las Américas. 13 ensayos. Ed. OEA/Ser.D/XV.10
 15. COVARRUBIAS VELAZCO, Ana (op.cit.): La cláusula democrática, en Revista digital, pp. 63 a 77. www.sre.gob.mx/revistadigital/imagenes/stories/numeros/n62-63/covarrubias.pdf
 16. Diccionario Enciclopédico Larousse (2009). Ed. Larousse Editorial S.L., Madrid 2009.
 17. Diccionario Enciclopédico Salvat (1987). Salvat Editores S.A., Barcelona 1987.
 18. Diccionario mundial de la lengua española (2007). Ed. Larousse Editorial S.L., Madrid 2007.
 19. DONOSO, María F y VALENZUELA, Rosario (2012): Carta Democrática americana. Origen y análisis de su aplicación. Tesis de grado. Universidad de Chile 2012.
 20. EL-HAGE, Javier (2010): Cláusula democrática. En The Humans Rights, marzo 2010.
 21. FERRAJOLI, Luigi (1989): Diritto e ragione. Cláusula Democrática Interamericana. En Policy Brief, N° 61, septiembre 2011.
 22. GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo y CERVELL HORTAL, María José (2007). El Principio Democrático en Europa y la Unión Europea. En Revista Electrónica Iberoamericana, ALCUE. <http://www.urjc.es/ceib/> Volumen 1º, N° 1, año 2007.

23. HEGEL, G.W.F. (1820): La filosofía del derecho. Con introducción de Carlos Marx. Editorial Claridad. Biblioteca de filosofía, volumen 5. Buenos Aires 1968.
24. HOBSBAWN, Eric J. (1974): Las revoluciones burguesas. Ed. Ediciones Guadarrama, Madrid 1974.
25. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo (1980): El Derecho Internacional contemporáneo. Ed. Tecnos, Madrid 1980.
26. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo (2005): El deber de no intervención y la jurisdicción interna. En JIMÉNEZ-ARBUET-PUCEIRO, 2005-15, tomo I, Capítulo IX, Sección V.
27. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, ARBUET-VIGNALI, Heber, PUCEIRO RIPOLL, Roberto (1989-96). Derecho Internacional Público. Ed. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo 1989-96. (Primera edición del Tratado).
28. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, ARBUET-VIGNALI, Heber y PUCEIRO RIPOLL, Roberto (2005-15): Derecho Internacional Público. Principios-Normas-Estructuras. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 2005-15. (Tercera edición del Tratado)
29. KANT, Emmanuele (1795): La paz perpetua. En E. Kant 1983.
30. KANT, Emmanuele (1796): Principios metafísicos del derecho. Ed. Librería de Victoriano Suárez. Madrid 1873.
31. KANT, Emmanuele (1983): Fundamento de la metafísica de las costumbre (1797), Crítica de la razón práctica (1788), La paz perpetua (1795). Ed. Porrúa S.A., Méjico 1983.
32. MARX, Carl y ENGELS, Friedrich (1948): Manifiesto del partido comunista. Londres 1848.
33. MORALES ANTONIAZZI, Mariela (2014): Mercosurización de la democracia y los derechos humanos. ¿Reaseguro para su vigencia versus regresión con Unasur?. Disponible en internet: derecho.posgrado.unam.mx/congresos/antoniazzi/MMAMercosurizacion02082014.pdf.
34. LOCKE, John (1685-89, 1690, 1692 y 1706): Cuatro cartas sobre la tolerancia.
35. LOCKE, John (1690): segundo tratado sobre el gobierno civil. Ed. Altaya/Tecnos Barcelona 1994 o Alianza, Madrid 1990.
36. PLATON (op.cit.): La República. Ed. Nueva Acrópolis. www.nueva-acropolis.es. Documento preparado por el programa de las redes informáticas y productivas de la Universidad Nacional General San Martín (UNSAM) www.biblioteca-basica.com.ar.
37. PLUTARCO (2003): Obras morales y de costumbres. Moralia. Obras completas. Ed. Gredos, Madrid 2003. Volumen X.
38. POLAROLO, Gonzalo Manuel (2012): La OEA y su fracaso en defensa de la democracia en el siglo XXI. Tesis. En Revista N° 12. Integración y relaciones internacionales, II, Buenos Aires 2012. www.tesis.uchile.cl/handle/2250/113624.
39. PUCEIRO RIPOLL, Roberto (1990): La Organización de los Estados Americanos. En JIMÉNEZ-ARBUET-PUCEIRO, 1989-95, Tomo V, Capítulo III.
40. PUCEIRO RIPOLL, Roberto (2015): La Organización de los Estados Americanos. En JIMENEZ-ARBUET-PUCEIRO, 2005-15, Tomo IV, Capítulo XXX.
41. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: (2015). Diccionario de la Lengua.
42. ROUSSEAU, Jean Jaques (1762): El contrato social. Ed. Atalaya/Tecnos, Barcelona 1993.
43. VEIDA, Vilma (1993): La Santa Alianza. En H.Arduet-Vignali y otros, 1993, tomo II, Capítulo X.

44. VOLTAIRE (AROUET, Francisco Maria) (1763): Tratado de la tolerancia con motivo de la muerte de Juan Calas. Ed. Producciones Editoriales S.A., Barcelona 1976.
45. WIKIPEDIA (2015): La enciclopedia libre.

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales