



El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR: ¿hacia un control mutuo de Estados o hacia mejores niveles de calidad institucional y participación ciudadana?¹

Lincoln Bizzozero

En el presente existe un mayor consenso en la relación entre los objetivos políticos y económicos en los procesos de integración regional. También hay acuerdo en que el régimen de los países no es irrelevante para un proceso de integración regional entre los mismos. Sin embargo, el tema del vínculo entre la democracia y un proceso de integración regional, se encuentra abierto por varios factores que hacen al contexto internacional presente y a la coyuntura que viven los países europeos por una parte y los países de América Latina y en particular de América del Sur por el otro.

En el contexto internacional las negociaciones de mega-acuerdos se mueven por motivos geopolíticos y geoeconómicos y no parecen incluir como requisitos temas de régimen político y de derechos humanos. Podría entenderse que algunos países ya tienen regímenes democráticos y que respetan los derechos humanos, pero al confrontar los derechos requeridos y los derechos reivindicados en algunos casos, puede verse la distancia que existe entre el realismo de los avances y resultados y las reivindicaciones concretas y demandas de algunas organizaciones políticas y sociales por la ausencia, insuficiencias y mismo violaciones en materia de derechos políticos, económicos y sociales.

En cuanto a la coyuntura, los procesos en Europa y en América del Sur, abren diversos frentes de reflexión en el vínculo democracia-proceso de integración regional. En el caso europeo, Grecia constituye el ejemplo de un proceso en el que la legitimidad del pronunciamiento popular no se vio reflejada en las condiciones en que se deben honrar las deudas contraídas. En esas condiciones, la institucionalidad europea y el concepto mismo de democracia regional y nacional han sido puestos en la agenda por el movimiento político y social. En el caso de América del Sur, la aprobación del Protocolo de Guyana por parte de los países sudamericanos que integran la UNASUR y del Protocolo de Montevideo por parte de los Estados-Parte del MERCOSUR, que no está ratificado, y la suspensión de Paraguay en aplicación del Protocolo de Ushuaia, deja entrever la disyuntiva en la defensa de la democracia entre el realismo de los Estados para el contralor del orden democrático y el potencial de expresión de otros órganos de representación política como ser el Parlamento del MERCOSUR.

Este trabajo no pretende agotar todos estos temas, que están abiertos en el sistema internacional y en los distintos ámbitos geográficos y regionales. El trabajo se enfocará en el vínculo entre la democracia y el proceso regional del MERCOSUR. Se buscará dilucidar dos cuestiones que importan para la protección de la democracia por parte del MERCOSUR. Una atañe al contenido que le da el MERCOSUR al bien público protegido. La otra cuestión se remite al ámbito en que se protege como tal la democracia, como contenido que se le otorga a nivel regional. Estas cuestiones son relevantes para saber de qué se está hablando a nivel regional, cuando se trata de la protección de la

democracia. También posibilita comprender las diferencias en ese tema que se tiene con el proceso europeo.

El Protocolo de Ushuaia formaliza la respuesta a ambas cuestiones. El Protocolo fue una respuesta regional a un intento de golpe de Estado en Paraguay en 1996. Aún cuando factiblemente un Protocolo de protección a la democracia se hubiera aprobado en el MERCOSUR, ese hecho desencadenó la aprobación del Protocolo de Ushuaia. El Protocolo posibilitó que los Estados pudieran poner en aplicación los procedimientos previstos, en caso de ruptura del orden democrático. De esta manera se inició una nueva etapa en la vinculación democracia-MERCOSUR, culminando la etapa anterior de convergencia política entre los países en los procesos de transición y posteriormente consolidación democrática.

Como el proceso regional europeo sirvió de referente modélico de construcción novedosa en el sistema internacional, el próximo apartado se centrará en explicitar esa construcción, diferenciándola del proceso latinoamericano. Para ello se tomará en consideración la trilogía integración-democracia-desarrollo, lo cual posibilita ubicar el desarrollo como variable diferenciadora, que se plasma en las prioridades de cada bloque en relación a la democracia.

En el siguiente punto se expondrá el vínculo que establecieron los países de la región entre la democracia en la transición de las dictaduras y las instancias y ámbitos de cooperación regional entre los países, como antecedentes del MERCOSUR. Ello posibilitará visualizar cómo se fue estructurando el vínculo democracia – cooperación regional y los alcances que le dieron los gobiernos en ese momento.

El siguiente apartado tratará específicamente de los antecedentes del Protocolo de Ushuaia y de la aplicación en el caso de Paraguay. Los sucesos de Paraguay fueron los desencadenantes para que el vínculo democracia-integración regional tuviera otro alcance, en la medida que ya no se trató de la convergencia política, sino de que los Estados pudieran supervisar la plena vigencia de las instituciones democráticas de los otros Estados. Finalmente, se planteará la evolución del MERCOSUR en ese tema y se expresarán algunas conclusiones.

Antecedentes: La trilogía integración–democracia–desarrollo

La vinculación entre regímenes democráticos y procesos de integración regional post-segunda guerra mundial no fue siempre evidente. El hecho de que confluyeran dos variables de distinto ámbito de referencia para el orden westfaliano, una interna referida al régimen y otra que implicaba un acuerdo de Estados con objetivos definidos en el marco de un régimen internacional, planteó de por sí dificultades importantes, en los inicios del proceso europeo.

Un primer paso para vincular esos distintos ámbitos –interno e internacional– fue el reconocimiento de objetivos políticos de los Estados para impulsar un proceso de integración (Pelkmans, 1993). Es lo que señalaron en su momento los padres fundadores de la integración europea al dar los primeros pasos para que se constituyera la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA). La declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 dejaba en claro que el camino para la paz pasaba por realizaciones concretas entre Francia y Alemania, comenzando por poner la producción de carbón y acero de ambos países bajo la competencia de una autoridad común.

Ese primer paso vinculó asuntos internos de cada Estado como ser la producción de un sector, la planificación y la defensa con la paz en Europa. La construcción europea en su dimensión política permitió vincular la economía, primero en un sector clave y luego más ampliamente, con el objetivo de la unión económica, con la seguridad y la paz en el continente. Como no había antecedentes político-institucionales, de un ámbito regional específico, entre la soberanía estatal y el dominio internacional, la construcción comunitaria fue como señala Bino Olivi una invención que se fue realizando paso a paso (Olivi, 1999).

Un segundo paso para vincular el orden interno e internacional en el proceso de integración europea fue la construcción de una asociación de derecho comunitaria, un “estado de derecho” europeo (Chevallier, 1994; Rousseau, 1987). A eso se llegó no solamente formalmente, por las competencias asignadas por los Estados-parte de la Comunidad europea a la Corte de Justicia, sino también por la propia práctica de la Corte, al declararse competente en asegurar el respeto de los derechos fundamentales, sobre la base de los principios generales del

derecho comunitario (Bribosia - Delcourt, 2000). Esta afirmación de competencia de la Corte no se concretó en forma inmediata, sino que fue consolidándose en la medida que los fallos fueron sentando jurisprudencia.

Las transiciones democráticas en España y Portugal en la década del setenta posibilitaron las condiciones necesarias para que pudiera iniciarse el proceso de adhesión a la Comunidad Europea (O'Donnell, Whitehead y Schmitter 1988). La inclusión formal de los principios del Estado de derecho y de los derechos fundamentales como principios fundamentales sobre los cuales se funda la Unión Europea fue consagrada como una piedra angular de la integración y como objetivo propio europeo en el Tratado de Ámsterdam, aun cuando ya se encontraba potencialmente en tratados anteriores (Lenaerts, 1999).

Una tercera etapa en vincular el orden interno e internacional, en la integración europea, fue el de imponer determinadas condiciones a otros Estados referidas a la legitimidad democrática (Salmon, 1993; Telò, 2000). Esa etapa estuvo asociada a la caída del Muro de Berlín y a la reconfiguración del sistema internacional post-caída del Muro de Berlín. El reconocimiento por parte de la Unión Europea en las relaciones con Estados en desarrollo comenzó a incluir cláusulas de condicionalidad democrática, al principio vinculadas a los aspectos formales, aunque posteriormente pasaron a tomar en cuenta aspectos institucionales de funcionamiento, protección de derechos fundamentales e incluso participación de la sociedad civil. Además se pasó en pocos años de la cláusula democrática a la condicionalidad asociada a la buena gobernanza en un formato específico referido al modelo europeo (Teló – Santander, 2000).

Es en esta última etapa, asociada ya con los nuevos regionalismos, que la Unión Europea en las relaciones con América Latina plantea la condicionalidad democrática en los acuerdos de cooperación de tercera generación. La cláusula democrática fue una cláusula gatillo que implicaba la finalización de la cooperación por parte europea en caso de caída del régimen democrático. De esas cláusulas de condicionalidad en los acuerdos de cooperación de la Unión Europea con los países, se pasó a incluir la democracia y los derechos humanos en el Diálogo Político entre ambas regiones y entre la UE y los distintos procesos regionales, incluyendo al MERCOSUR.

El vínculo democracia – integración regional en América Latina, se construyó de manera diferente, planteándose claramente la diferenciación interno-internacional en cuanto al régimen político, aunque no fuere así en materia de política de desarrollo. Esta diferenciación se afirmó en dos pilares definidos: el primero referido al pluralismo ideológico se afirmó en la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; el segundo planteó el desarrollo (periférico) como un asunto de interés nacional. La integración regional planteada de esta manera se sustentó en los intereses nacionales con vistas al desarrollo. El ejemplo más acabado de esta ecuación entre los tres componentes –régimen-integración – desarrollo- fue el Pacto Andino. El Pacto Andino adoptó algunas decisiones referidas a la relación Estado – inversor extranjero, que configuraron en su momento un modelo pasible de ser aplicado desde la periferia latinoamericana.

Los países de América Latina consideraron la integración regional como un resguardo (periférico) frente a los países desarrollados y la economía mundial. El Estado fue el principal y exclusivo articulador de respuestas que involucraban la política económica y de desarrollo de cada país. Como el Estado representaba el interés nacional, asimilado al conjunto de la sociedad, la aceptación a participar en un proceso de integración económica vinculó al Estado con los mismos de manera tal que el proceso de integración constituyó una respuesta y al mismo tiempo era parte de la política de desarrollo.

De esta forma, durante la década del sesenta y setenta del siglo XX, en América Latina como región periférica, la participación en un proceso de integración regional aproximó a los países en sus políticas de desarrollo (económicas). Esto surge de la investigación exhaustiva realizada por Gordon Mace en su trabajo sobre el Pacto Andino. En su trabajo Mace analiza la compatibilidad de las estrategias de desarrollo económico y la compatibilidad del régimen político de los países andinos con el esquema de integración y sobre todo con las decisiones comunitarias. En sustancia Mace llega a la conclusión para el período analizado que va hasta pocos años después del retiro de Chile del Pacto Andino en 1976, de que el pluralismo ideológico es posible en cuanto al régimen, pero no así en cuanto a las políticas de desarrollo de los países (Mace 1981).

Una perspectiva contraria asume Vacchino al cuestionar el “pluralismo ideológico” en su vertiente facilitadora de procesos de integración que combinen países con regímenes autoritarios y democráticos. Como los regímenes autoritarios son de por sí cambiantes en sus políticas, era impensable para el autor que pudiera plantearse un proceso de integración sostenible en esa época, aun cuando fueron los únicos posibles de acuerdo al grado de consolidación institucional y político que tenían muchos países latinoamericanos en esa época (Vacchino, 2002).

En esa trilogía entre la integración – la democracia y la política económica, la variable que no tuvo cabida en esa época, en América Latina, fue la democracia, ya que el imperativo de crecimiento económico de los países planteaba necesidades a resolver y la herramienta de cambios profundos para responder a los cambios externos. Las dictaduras que asolaron a los países de América del Sur buscaron también una nueva interpretación de funcionamiento del Estado y de las instituciones en función de la doctrina de seguridad nacional. Las dictaduras de la década del setenta y que continuaron hasta el ochenta no contribuyeron al avance de los procesos de integración existentes en esa época. Solamente puede consignarse que los países con dictadura acompañaron el proceso que derivó en la formación del Consenso de Cartagena, uno de los antecedentes del proceso de convergencia regional en América Latina, que posibilitó la conformación del Grupo de Río.

El vínculo entre la democracia y los procesos de integración regional se comenzó a articular en América Latina, hacia mediados de la década del ochenta, por medio de los procesos de transición democrática. Los gobiernos de transición democrática que se iniciaron en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, en la década del ochenta, fueron los que sentaron las bases de los procesos de cooperación y concertación política entre países de la región. Es en esa relación entre los procesos de transición y posteriormente de consolidación democrática y los acuerdos de cooperación entre países, que se irá gestando una dinámica de apoyo mutuo. En esa dinámica, la consolidación democrática sirvió para afianzar la cooperación regional y los acuerdos regionales sentaron las bases para la consolidación de la democracia.

Paraguay fue la excepción en ese proceso de convergencia política regional a mediados de la década del ochenta, porque la transición democrática comenzó después. No se trató solamente del momento,

porque la dictadura paraguaya estuvo varias décadas y tuvo otras características. Lo que importa para la consideración del tema es que el proceso de transición democrática en Paraguay se fue dando concomitantemente con las negociaciones en los inicios del MERCOSUR y la etapa de transición. De esta manera puede entenderse que al no acompañar el proceso de convergencia político entre los otros países, fuera el catalizador del Protocolo de Ushuaia.

Esta diferencia entre el proceso europeo y el latinoamericano en las etapas y en el establecimiento del vínculo entre la democracia y la integración regional, se expresó particularmente en el MERCOSUR. Ello es debido a que el MERCOSUR surgió en el contexto de los nuevos regionalismos como una respuesta periférica regional a los mismos. En cambio la Europa comunitaria ha sido impulsora de los nuevos regionalismos como respuesta-impulso a la nueva fase de la mundialización. Por otra parte el MERCOSUR fue una respuesta regional construida desde los Estados, mientras Europa ya tenía un proceso regional comunitario y una identidad europea con instituciones, reglas y principios de funcionamiento. Son estas consideraciones sobre los distintos puntos de partida, los que posibilitan diferenciar el vínculo democracia – integración regional en ambos procesos y por ende ello repercute en los mecanismos regionales instituidos para la protección de la misma.

Democracia, cooperación y eje argentino-brasileño:

Las transiciones democráticas que se sucedieron a mediados de la década del ochenta en la región plantearon desde sus inicios el vínculo con los procesos de cooperación e integración regional. El vínculo democracia – procesos de cooperación regional fue un instrumento al que recurrieron habitualmente los Jefes de Estado y los Ministros de Relaciones Exteriores entre mediados y fines de la década del ochenta. Esta alusión al vínculo democracia-cooperación regional fue realizada con vistas a apoyarse mutuamente en el emprendimiento de reinserción en el sistema internacional de cada país y para marcar distancia de los procesos nacionales todavía con vestigios del período dictatorial. Los dos acontecimientos que marcaron un punto de inflexión en la relación entre las transiciones democráticas de los países y los procesos

de cooperación regional fueron la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, iniciativa en que tuvo un papel protagónico el Canciller uruguayo en ese momento, Enrique Iglesias, y la Declaración de Iguazú, que rubricaron los Presidentes Alfonsín y Sarney (Bizzozero, 2008).

El Grupo de Apoyo a Contadora, buscó revitalizar el grupo de Contadora, conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, que tuvo como objetivo la paz en América Central y evitar que la región ingresara en la dinámica bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Se reivindicó el principio de no injerencia como una plataforma sobre la cual los países de América Latina podían ir delimitando, definiendo y arreglando los temas concernientes a la paz, la seguridad y el régimen de gobierno.

La conformación de dos niveles de concertación política regional a mediados de la década del ochenta -uno articulado sobre el conflicto de América Central y el otro sobre la deuda externa- derivó finalmente en la concreción del Grupo de los Ocho y posteriormente el Grupo de Río, que pasó a representar políticamente la región latinoamericana en el sistema internacional (Tomassini, 1988). El aspecto que interesa resaltar es que el Grupo de Río en su primera etapa, que va desde 1986 hasta los inicios de los noventa, enfatizó el tema de la consolidación democrática como aspecto fundamental para la paz y seguridad regional y además como pilar básico para el funcionamiento de la cooperación regional². En otras palabras, durante ese período se fue gestando el proceso que terminaría consagrando el principio de legitimidad democrática como principio regulador de los distintos ámbitos de cooperación y concertación política de América Latina (Bustamante, 1996).

Paraguay no estuvo presente en esa etapa fundacional de los acuerdos de cooperación política entre países y de definición de la legitimidad democrática como principio regulador de los distintos ámbitos. De esta manera no fue parte del objetivo de convergencia política entre los países y no estuvo involucrado políticamente en esas definiciones. Si bien el proceso de cooperación regional y convergencia política fue flexible en la aceptación del momento, formas y características de las transiciones democráticas de los países de la región, esos antecedentes de convergencia derivaron en que los inicios del MERCOSUR tuvieran a Paraguay en otro escalón institucional y político.

El hecho de que varios países de América Latina hubieran pasado por dictaduras, llevó a considerar la democracia como un bien público en sí en contraposición a la dictadura, es decir que se priorizó la reivindicación de la democracia como régimen y no por los contenidos que pudiera tener o por la calidad de la misma. Esta consideración sobre la reivindicación y defensa de la democracia en tanto régimen se mantuvo en los inicios del MERCOSUR y conformó uno de los pilares para la consideración del contenido del bien público a defender.

En la Declaración de Iguazú, de noviembre de 1985, los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, expresaron: “...los éxitos recientemente alcanzados por las dos naciones en sus respectivos procesos de consolidación democrática han creado condiciones particularmente propicias para el perfeccionamiento de sus vínculos en los más variados sectores...” (Punto 16), para luego enfatizar que “dentro de ese espíritu, expresaron su firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral, en armonía con los esfuerzos de cooperación y desarrollo regional” (punto 18). Al final de la Declaración los presidentes señalaron que, “el proceso de democratización que vive el continente deberá conducir a una mayor aproximación e integración entre los pueblos de la región” (punto 32).

La declaración de Iguazú confirmó el espíritu general de considerar la democracia y el proceso de democratización del continente como factores esenciales para el proceso de aproximación política y de integración entre los pueblos. El vínculo democracia – cooperación e integración es de causalidad, lo cual da a entender que más democracia posibilitará una mayor aproximación y también mejores niveles de integración.

El vínculo entre la democracia, la política exterior, los objetivos de paz y de una mayor aproximación en la región y la profundización de los procesos de cooperación e integración regional fue reafirmado en las distintas declaraciones que se sucedieron en la década de los ochenta. En el ámbito del Grupo de Río, la democracia pasó a ser un requisito de base de pertenencia y además pasó a integrar con otros componentes el patrimonio regional. Por otra parte el eje de cooperación argentino-brasileño se desarrolló sobre la base de la voluntad política de los presidentes Alfonsín y Sarney de impulsar el proceso, de las agendas convergentes de política exterior, de los acuerdos gestados en materia de comercio bilateral, de los intereses sectoriales favorables al proceso,

de las condiciones positivas gestadas para la aproximación en la región y de la elaboración de medidas de confianza en temas estratégicos (Hirst, 1992). Los protocolos que se fueron rubricando y los distintos acuerdos bilaterales fueron conformando las bases sobre las cuales se asentó el eje bilateral con vistas a impulsar un proceso en la región.

A pesar de la importancia que se le otorgó a la democracia en tanto régimen, en ese período, se mantuvo una diferenciación entre la integración económica, que debía posibilitar una mejor inserción internacional, y el proceso de concertación y cooperación política. Esta diferenciación llevó a que la reivindicación de la democracia quedara limitada en su condicionalidad a ser un componente importante del proceso regional, pero no a ser un requisito del mismo. Esta diferenciación se trasladó a los inicios del MERCOSUR. El Tratado de Asunción no hace ninguna mención a la democracia en los considerandos, que tienen una impronta económica casi exclusiva con dos ejes como referencia, la integración y la inserción internacional.

De esta manera los Estados – Partes del MERCOSUR mantuvieron el proceso de convergencia política con el compromiso democrático en un carril paralelo al de la respuesta regional a la inserción internacional, en los inicios del MERCOSUR. Los sucesos en Paraguay en 1996, con un intento de golpe de Estado, llevaron a que se definiera un nuevo contenido al vínculo democracia – MERCOSUR.

El Protocolo de Ushuaia: Nuevas definiciones en la protección de la democracia

El Tratado de Asunción no hizo mención a la democracia en los considerandos, siguiendo con el camino iniciado por los gobiernos de transición democrática a mediados de la década del ochenta. Las declaraciones de las Cumbres del MERCOSUR reafirmaron el vínculo entre la democracia y el proceso de integración regional. En la Cumbre de Las Leñas de junio de 1992, la declaración presidencial señala explícitamente que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR”. Esta consideración le otorgó un contenido concreto a la democracia como condición para el proceso regional y también

para su desarrollo. Sin embargo, esa fórmula quedó en ese momento sin un ámbito que procediera a definir el vínculo o bien una instancia de supervisión o de articulación entre el orden regional y el interno.

La Declaración Presidencial de Las Leñas quedó como un antecedente en el proceso del MERCOSUR del Protocolo de Ushuaia. Sin embargo, no alteró en lo sustancial el proceso de convergencia político en paralelo con el de cooperación e integración regional entre los Estados. El intento de golpe de Estado en Paraguay, en abril de 1996, provocó una aceleración del tiempo histórico, en lo que concierne la definición del vínculo democracia-integración regional, como también fue la intervención de Uruguay en el surgimiento del MERCOSUR.

De esta manera, el factor clave para comprender la inflexión que llevó a los Estados Partes a suscribir primeramente el Compromiso Democrático y posteriormente el Protocolo de Ushuaia, fue el intento de golpe de Estado por parte de Lino Oviedo en Paraguay. El intento quedó en eso por la intervención de Embajadores de varios países de la región y fuera de la misma, que posibilitaron que Wasmosy no firmara la renuncia y se mantuviera como Presidente³ (Bizzozero, 2012).

Lo que importa como resultado es que pocos meses después del intento de golpe de Estado, los Presidentes suscribieron la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR. En el Compromiso se define el objeto jurídico a proteger en el ámbito del proceso regional (Tratado de Asunción, Protocolos y demás actos subsidiarios tal cual señala el primer punto del Compromiso), que es el orden democrático. El Compromiso identifica además a los Estados Partes como encargados de supervisar que el bien protegido no sufra ninguna alteración, ya sea por ruptura o amenaza de ruptura. De esta manera, el Compromiso primero y posteriormente el Protocolo de Ushuaia definen las dos cuestiones que atañen el vínculo democracia-integración regional: el referido al alcance que se le otorga al bien regional que se protege y al ámbito o instancia regional que se ocupa de proteger o supervisar esa protección.

Hasta dicho Protocolo, la democracia en el proceso de integración regional estaba implícitamente considerada como un requisito esencial para el proceso y a su vez tenía un significado promotor del mismo. Sin embargo, fue el Protocolo de Ushuaia el que consagró en el ámbito de

los países del MERCOSUR y Bolivia y Chile como asociados, la posibilidad de suspender a uno de los Estados-Partes del proceso siempre que se produjera una ruptura o alteración del orden democrático, lo cual habilita un procedimiento que incluye al resto de los Estados – Partes y que prevé la promoción de consultas entre los mismos por una parte y con el Estado afectado y decisiones sobre el alcance de las medidas a tomar.

El Protocolo de Ushuaia marcó un punto de inflexión en la vinculación orden interno – orden regional en lo que concierne la protección del orden democrático, por parte de los Estados partes y asociados. El Protocolo viabilizó la supervisión de los Estados entre sí en relación al orden democrático, como expresión de la plena vigencia de las instituciones. Si bien puede decirse que se plantea una continuidad en relación al periodo anterior, al menos hasta 1996, en que sean los Estados los garantes de la democracia, el Protocolo inició una fase en que se legitima el control mutuo de los Estados del bien protegido. Si bien el Protocolo define el procedimiento en caso de *ruptura del orden democrático*, y la toma de decisión que es por consenso entre todos los Estados (incluyendo Chile y Bolivia como asociados en el momento de la ratificación), salvo el Estado afectado (art. 6), las medidas que se toman no están vinculadas con un órgano del MERCOSUR. Como los Estados están representados por los Jefes de Estado, salvo delegación expresa, deberíamos entender que la decisión tomada por los Jefes de Estado es vinculante para el Consejo del Mercado Común, que es el órgano político.

El Protocolo de Ushuaia fue una respuesta al intento de golpe de Estado en Paraguay y quedó como un resguardo frente a la posibilidad de una ruptura del orden democrático. Las manifestaciones nuevas de golpes de Estado en su cobertura de institucionalidad formal cubierta, como en el caso de Honduras en el año 2009 y posteriormente el intento en Ecuador en el año 2010, fueron factores determinantes para ir más allá en la cobertura del bien protegido. Es así que se suscriben en poco tiempo de diferencia el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR de Compromiso con la Democracia en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas en noviembre del 2010, en vigor desde marzo del 2014 y el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en diciembre del 2011.

El Protocolo de Guyana y el de Montevideo, amplían el contenido del bien público a salvaguardar de acuerdo al artículo primero, en el cual definen el ámbito de aplicación. El artículo primero de ambos Protocolos señala que se aplicarán en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. La ampliación del contenido del bien a salvaguardar incluye no solamente la ruptura del orden democrático como era el caso en el Protocolo de Ushuaia, sino también la amenaza de ruptura. Por otra parte, se incluyen dos posibilidades: la violación del orden constitucional y cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. Este último agregado resulta demasiado amplio y el extremo de una situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder puede darse a partir de manifestaciones masivas de la sociedad por temas presupuestales, demandas de calidad democrática o de mejor ejercicio del poder.

Los Protocolos han definido la instancia desde la cual se inicia el procedimiento. En el caso del Protocolo del MERCOSUR son los Presidentes de las Partes, o en su defecto los Ministros de Relaciones Exteriores reunidos en sesión extraordinaria ampliada del Consejo Mercado Común (art. 2). Esta definición responde a una de las críticas al Protocolo de Ushuaia, que solamente se refería a los Estados sin especificar el representante mismo, encargado de tomar la decisión. Por otra parte, el Protocolo de Montevideo, así como el de Guyana precisan más exhaustivamente la serie de medidas que pueden adoptarse.

Estos Protocolos fueron suscritos con anterioridad a que se produjeran los sucesos en Paraguay que derivaron en el juicio político del Presidente Lugo, que llevó al cambio en la titularidad del Poder Ejecutivo. Paraguay no ratificó esos Protocolos por razones que según varios parlamentarios, sobre todo del Partido Colorado, atentan contra la soberanía y cercenan la libre determinación de los pueblos (González Núñez, 2012). Aún cuando puedan comprenderse las razones esgrimidas para no ratificar los dos Protocolos, la cuestión que atañe el garante en supervisar el bien regional, sigue estando en los Estados. Sin embargo, resulta de interés el hecho de que en su momento, el Protocolo de Ushuaia no fue objeto de cuestionamiento, aún cuando podrían haberse esgrimido

los mismos argumentos. Estas consideraciones resultan de importancia por el momento político que estaba viviendo Paraguay y que derivaron en los sucesos que llevaron al juicio político a Lugo.

La suspensión de Paraguay se realizó primeramente en UNASUR y posteriormente en el ámbito del MERCOSUR en la Cumbre de Mendoza de junio del 2012. En UNASUR se resolvió crear un Grupo de Alto Nivel para el seguimiento de la situación en Paraguay y para abogar por la pronta normalización del orden democrático institucional. En la Cumbre del MERCOSUR, que se realizó en Mendoza con posterioridad a la reunión de UNASUR, el mandatario de Chile, propuso que fuera el MERCOSUR el que encabezara el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para evaluar la evolución de la situación en Paraguay con vistas a las elecciones. La suspensión generó debates regionales y nacionales referidos a si efectivamente había o no ocurrido un golpe de Estado en Paraguay y si se cumplían las condiciones para la suspensión (Abreu, 2012; Botinelli, 2012). En Paraguay se rememoró la Triple Alianza y todo ese episodio marcó las relaciones del país mediterráneo con el resto de los países sudamericanos. El punto fundamental que varios analistas no consideraron y que algunos doctrinarios subsumieron en los principios de funcionamiento de los Estados, es que el Protocolo viabilizó la supervisión de los Estados Parte y Asociados del orden democrático en los otros Estados.

Perspectivas: Hacia nuevas contradicciones en la protección de la democracia

El MERCOSUR inició la segunda década del siglo XXI con una presentación y alcances diferentes a la que tuviera en la primera década. El bloque regional completó la red de Estados Asociados en América del Sur con la inclusión de la República de Guyana y Surinam. De esta manera, todos los Estados sudamericanos que no son parte del bloque, participan como Estados asociados y además están ligados por una telaraña de acuerdos de cooperación y económicos en diferentes formatos. Otro elemento a señalar como derivación del anterior, es la complementariedad MERCOSUR-UNASUR en los temas de la agenda regional, lo cual posibilita en un nivel la convergencia y cooperación política. Por otra parte, el Protocolo de Ushuaia, y desde el año 2014,

el Protocolo de Guyana conforman una plataforma común para los Estados, aun cuando como ya fuera indicado, Paraguay no ratificó el Protocolo de UNASUR.

El Protocolo de Guyana de UNASUR y el Protocolo de Montevideo amplían el contenido del bien público a salvaguardar, lo cual puede dar lugar a confusiones. El artículo primero señala que los Protocolos se aplicarán en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos (art. Primero de los ambos Protocolos). La ampliación del bien a salvaguardar con la inclusión de *cualquier situación que ponga en riesgo el ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos* de por sí deja la puerta abierta a la supervisión continua de los Estados. La indeterminación frente a cualquier situación que pueda poner en riesgo el poder y la vigencia de los valores y principios democráticos es demasiado extensa y laxa, por lo que potencialmente deja una vara frente a posibles desbordes en las expresiones de la sociedad.

Por otra parte el MERCOSUR ha iniciado la segunda década del siglo XXI con algunas decisiones que apuntan a la prioridad social y ciudadana, como ser el Plan Estratégico de Acción Social y el Estatuto de la Ciudadanía. El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR planteó como meta la conformación progresiva del Estatuto sobre la base de derechos fundamentales y objetivos que se van trazando. En ese sentido se planteó la implementación de una política de libre circulación de personas en la región, la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del bloque y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, la salud y la educación. El Plan de Acción prevé un programa de trabajo de 10 años con el objetivo de llegar al 30 aniversario del MERCOSUR con un Protocolo Internacional “Ciudadano MERCOSUR”. El Consejo Mercado Común podrá ampliar o actualizar el Plan de Acción, cuyo seguimiento es realizado por el Alto Representante General.

Por otra parte, el MERCOSUR cuenta con el Parlamento del MERCOSUR, que es el órgano de representación de los pueblos. Si bien todavía no se han realizado elecciones directas para el Parlamento en todos los países, las competencias del Parlamento apuntan a velar

por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes en conformidad con las normas MERCOSUR y el Protocolo de Ushuaia.

En perspectiva del proceso regional surgirán nuevas contradicciones en la protección de la democracia. Algunas de las contradicciones surgirán del camino tomado en el que los Estados han legitimado potencialmente la supervisión de los procesos políticos y la posibilidad de poner en marcha los procedimientos frente a determinadas situaciones, que se han hecho más amplias e indeterminadas en los Protocolos de Guayana y de Montevideo. Por un lado, esa propia amplitud de situaciones en que pueda ponerse en peligro el ejercicio del poder da lugar a distintas interpretaciones de los hechos en sí, contraviniendo el camino tomado de convergencia de toda la primera etapa. Por otro lado, resulta difícil de imaginar la puesta en marcha del procedimiento en países como Argentina y Brasil, sin contar otros como Colombia y Venezuela. La situación institucional que todavía está viviendo Brasil, ¿hubiera dado lugar a poner en marcha el procedimiento?

La evolución regional está abriendo también otras contradicciones potenciales como ser el referido a las competencias de los órganos y en concreto al papel del Parlamento en tanto órgano de representación de los pueblos. El papel del Parlamento regional en situaciones de crisis institucional, de posible ruptura del orden democrático y sobre todo para dar la voz de los pueblos en situaciones que pongan en riesgo el legítimo ejercicio del poder resulta de suma importancia. Ahora bien, si nos atenemos a la experiencia pasada, en el caso de la suspensión de Paraguay, los parlamentarios paraguayos no pudieron ejercer el derecho de expresar su opinión, contrariando de esta manera la posibilidad de que los parlamentarios regionales pudieran intercambiar ideas y opiniones.

Otra fuente de contradicciones resulta del Estatuto de Ciudadanía regional, ya que abrirá nuevas posibilidades de expresión regional sobre derechos políticos, económicos y sociales en el bloque regional. Desde una perspectiva ciudadana es factible que se busquen mejoras en la calidad de la democracia regional y en la expresión nacional de la misma. Este foco regional a la ciudadanía generará también contradicciones y factibles conflictos en perspectiva, ya que la lógica ciudadana tiende a demandar mejores desempeños institucionales y atiende a la calidad de la democracia, lo cual no se condice necesariamente con la protección tal cual está manifestado en los Protocolos.

NOTAS

1. Este trabajo se inspira del que presentara en el Coloquio Internacional *La consolidación de la democracia en los espacios regionales. Miradas cruzadas América Latina-Europa*, los días 6 y 7 de mayo en Montevideo, cuya organización correspondió al Institut des Amériques, Fundación Polo MERCOSUR y Cooperación Regional Francesa, con el apoyo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, el CRIES y la Embajada de Francia en Uruguay.
2. El numeral 20 del llamado “Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia” que fue el resultado de la primera reunión del Grupo de los Ocho, antecedente del Grupo de Río, se menciona como uno de los desafíos en el esfuerzo de “concertación y desarrollo”, la “consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos”.
3. La falta de información y las características específicas del desarrollo de la situación en Paraguay no obsta que hubo una crisis institucional que fue solucionada en buena medida por la intervención de Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, España, el parlamento uruguayo y el apoyo de la OEA. La evolución de los hechos puede ser consultada en Juan Carlos Yuste – Hugo Valiente (1996) Fuerzas Armadas y derechos humanos. Informe sobre los Derechos humanos en Paraguay- Año 1996. SERPAJ – Paraguay. Acceso: <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/ddhh1996/ffaa.html>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, S. (2012). “Una herida letal al MERCOSUR” *Estudios del CURI* n° 6. Montevideo: CURI. Acceso: <http://curi.org.uy/archivos/Estudiodelcuri06del12Abreu.pdf>
- Bizzozero, L. (2012). Democracia y regionalismo en el MERCOSUR. ¿Cómo se sigue ahora con Paraguay? *Vadenuevo* año 5 n° 50, noviembre.
- Bizzozero, L. (2008). *Uruguay en la creación del MERCOSUR. Un cambio en la política exterior?* Montevideo: CSIC – Universidad de la República.

- Bottinelli, O. (2012). "Paraguay. No hay dudas: fue un golpe de Estado" *El Observador* 24/6/2012
- Bribosia, E. y Delcourt, B. (2000). "L'Union Européenne et « l'État de Droit ». Portée et limites d'une notion à géométrie variable" en P. Magnette y E. Remacle (ed.). *Le nouveau modèle européen. Volume 2. Les politiques internes et externes*. Bruselas: IEE. Ed. ULB. Pp. 207-219.
- Bribosia, E. y Weyembergh, A. (1998). "La consolidation de l'Etat de droit européen" en Telò, M. y Magnette, P. (Dir.) *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*. Bruselas: Ed. Complexe. Pp. 69-87.
- Bustamante F. (1996). "La promoción de la democracia en América Latina y el Grupo de Río" en Raúl Barrios (Ed.) *El Grupo de Río: Un diálogo vigente*. La Paz: Unidad de Análisis de Política Exterior.
- Chevallier, J. (1994). *L'Etat de Droit*. 2. Paris: ED. Montchrestien.
- González Núñez, A. (2012). "Gobierno debe agilizar rechazo de Ushuaia II" *Delegación de Paraguay. Parlamento del MERCOSUR*. Acceso: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/6751/1/paraguay_exige_rechazo_de_ushuaia_ii.pdf
- Hirst, M. (1992). "El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración". *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) n° 46.
- Lenaerts, K. (1999). "Le respect des droits fondamentaux en tant que principe constitutionnel de l'Union Européenne" en *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*. Bruselas: Bruylant. Pp. 423-457.
- Mace, G. (1981). *Intégration régionale et pluralisme idéologique au sein du Groupe Andin* Québec: Université Laval.
- Magnette, P. (2004). "Constitutionalising the European Union. Big Bargains and Formal Reasoning" en Magnette, P. (Ed.) *La Grande Europe*. Bruselas: IEE. Ed. ULB. Pp. 41-60.
- O'Donnell, G. – Schmitter, P. y Whitehead, L. (eds.) (1988). *Transições do regime autoritário - Sul da Europa*: San Pablo: Vértice, 1988
- Olivi, B. (1998). *L'Europe difficile. Histoire politique de la Communauté Européenne*. Paris: Gallimard.
- Pelkmans, J. (1993). "Comparando las integraciones económicas: prerrequisitos, opciones e implicaciones." *Integración Latinoamericana* n° 191. Buenos Aires: INTAL. Pp. 3-17.

- Roche, J.-F. (1996). *Un empire sans rival. Essai sur la pax democratica*. Paris: Vinci.
- Rousseau, D. (1987). “De l’Etat de droit à l’Etat politique” en Colas, D. (Dir.) *L’Etat de Droit*. Travaux de la mission sur la modernisation de l’Etat. Paris: PUF.
- Salmon, J. (1993). “Internal Aspects of the Right to Self-determination: towards a Democratic Legitimacy Principle?” En Tomuschat, Ch. (ed.) *Modern Law of Self Determination* Dordrecht/Boston/Londres: Martinus Nijhoff Publishers. Pp. 259-265.
- Santander, S. – Telò, M. (2000). “Le néo-régionalisme et l’UE dans le cadre de la globalisation” en P. Magnette y E. Remacle (ed.) *Le nouveau modèle européen. Volume 2. Les politiques internes et externes*. Bruselas: IEE. Ed. ULB. Pp. 153-166.
- Telò, M. (2000). “L’evoluzione de l’Union Européenne comme entité internationale” en P. Magnette y E. Remacle (Ed.) *Le nouveau modèle européen. Volume 2. Les politiques internes et externes*. Bruselas. IEE. Ed. ULB. Pp. 129-140.
- Tomassini, L. (1988). “Introducción al estudio de las nuevas formas de concertación latinoamericana” *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile) n° 83.
- Vacchino, M. (2002). “Son democráticos los procesos de integración en América Latina?” en SELA XII Congreso Nacional de la Asociación Latinoamericana de Egresados y Estudiantes de Ciencias Políticas y Carreras Afines. Caracas. Acceso en línea: http://www.sela.org/media/267600/t023600002232-0-son_democr%C3%A1ticos_los_procesos_de_integraci%C3%B3n_en_am%C3%A9rica_latina.pdf
- Yuste, J. C. y Valiente, H. (1996). Fuerzas Armadas y derechos humanos. Informe sobre los Derechos humanos en Paraguay- Año 1996. SERPAJ – Paraguay. Acceso: <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/ddhh1996/ffaa.html>

RESUMEN

**El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR:
¿hacia un control mutuo de Estados o hacia mejores niveles de
calidad institucional y participación ciudadana?**

El trabajo tiene como objetivo analizar el vínculo entre la democracia y el proceso regional del MERCOSUR. Se plantean para ello dos cuestiones: una referida al contenido que se le asigna al bien público protegido y otra al ámbito regional en que se protege la democracia. Para dilucidar estas cuestiones y comprender el estado actual del vínculo se analizan los antecedentes, las diferencias con el modelo europeo y el proceso de convergencia político que propició el inicio del MERCOSUR. Se analizan los antecedentes del Protocolo de Ushuaia, y el papel determinante que jugó el intento de golpe de Estado en Paraguay. Se explicita que el Protocolo inició una nueva etapa en el vínculo democracia-integración regional con la posibilidad de supervisión por parte de los Estados de la democracia, como sucedió con Paraguay. Finalmente se señala que los nuevos Protocolos, el de Guyana de UNASUR y el de Montevideo del MERCOSUR, amplían y profundizan el camino de supervisión de los Estados, lo cual aparejará en perspectivas otras contradicciones y conflictos.

ABSTRACT

**The Democracy-Regional Integration link within MERCOSUR:
towards mutual control by the States or enhanced institutional
quality and citizen participation?**

The work aims to analyze the link between democracy and the regional process of MERCOSUR. This raises two questions: one concerning content that is assigned to the protected public good and the other at the regional level that protects democracy. To clarify these issues and understand the current state of the link the background, differences from the European model and the political process of convergence that led to the start of the MERCOSUR. The history of the Ushuaia Protocol is analyzed, and the decisive role played by the coup in Paraguay. It is explicit that the Protocol initiated a new stage in the link between democracy - regional integration, with the possibility of supervision by the democratic States, as happened with Paraguay.

Finally it points to new protocols, the Guyana of UNASUR and the MERCOSUR Montevideo, and how they broaden and deepen the way of supervision by the States which introduces other contradictions and conflicts.

SUMMARIO

O vínculo democracia–integração regional no Mercosul: rumo a um controle mútuo de Estados ou a melhores níveis de qualidade institucional e participação cidadã?

O trabalho tem como objetivo analisar o vínculo entre a democracia e o processo regional do MERCOSUL. Para tanto, colocam-se duas questões: uma refere-se ao conteúdo atribuído ao bem público protegido e a outra ao âmbito regional no qual protege-se a democracia. Para dilucidar estas questões e compreender o estado atual do vínculo, são analisados os antecedentes, as diferenças com o modelo europeu e o processo de convergência política que propiciou o início do MERCOSUL. São analisados os antecedentes do Protocolo de Ushuaia, e o papel determinante que teve a tentativa de golpe de Estado no Paraguai. Explicita-se que o Protocolo deu início a uma nova etapa do vínculo democracia-integração regional com a possibilidade de supervisão pelos Estados da democracia. Finalmente, destaca-se que os novos Protocolos, o de Guiana de UNASUL e o de Montevideú do MERCOSUL, amplificam e aprofundam o caminho de supervisão dos Estados.