

## ¿La calidad y estabilidad de la democracia son “fortalecidas” en el escenario del Mercosur?

---

POR **ALEJANDRA P. DÍAZ**(\*) Y **SANDRA C. NEGRO**(\*\*)

*Y sin embargo, a pesar de estas adversidades, hay grandes posibilidades de que en el futuro previsible una gran parte de la población mundial, en gran parte de los países del mundo, viva regida por formas de gobierno democráticas que continúen evolucionando para hacer frente a viejos y nuevos desafíos.*

Dahl (2004, p. 52).

**Sumario:** I. Introducción.- II. El fenómeno de negación de legitimidad al ganador.- III. Conflicto entre poderes.- IV. La calidad democrática y la inestabilidad política en los Estados parte del Mercosur.- V. ¿Puede el Mercosur fortalecer la democracia?- VI. Reflexiones finales.- VII. Referencias.

**Resumen:** la democracia se ha extendido y ha sido revalorizada a partir de la década de 1980. Sin embargo, hay un creciente desencanto con ella y se producen fuertes inestabilidades en numerosos casos, ya sea en el plano institucional o bien en el reconocimiento a la legitimidad del ganador electoral. ¿Es posible que el Mercosur provea de herramientas para fortalecer y proteger la calidad y estabilidad democrática de los Estados parte?

**Palabras claves:** democracia - calidad - estabilidad - integración regional

---

(\*) Lic. en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Prof. de la Facultad de Derecho y del Ciclo Básico Común, Universidad Buenos Aires. Investigadora asistente del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico, Facultad de Derecho (UBA).

(\*\*) Doctora en Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (UBA). Magister en Relaciones Internacionales, Universidad de Belgrano (UB). Magister en Gestión de Negocios y Formación Profesional para la Integración Latinoamericana (UCES). Prof. Titular Regular de Derecho de la Integración, Facultad de Derecho (UBA). Prof. Adjunta Regular de Teoría del Estado y Derecho Internacional Público (UBA). Investigadora principal y Directora del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico, Facultad de Derecho (UBA).

## ***Are the quality and stability of democracy “strengthened” in the Mercosur scenario?***

**Abstract:** *democracy has spread and has been revalued since the 1980s. However, there is a growing disenchantment with it and strong instability occurs in many cases, either at the institutional level or in the recognition of the legitimacy of the electoral winner. Is it possible for Mercosur to provide tools to strengthen and protect the democratic quality and stability of the member States?*

**Keywords:** *democracy - quality - stability - regional integration*

### **I. Introducción**

La valoración positiva de la democracia se ha generalizado en términos nacionales e internacionales, especialmente a partir de la década de los ochenta del siglo pasado. Fue en aquel entonces que comenzó una seguidilla de casos de transiciones desde autoritarismos a la democracia en América Latina que terminó en plena década del noventa con el mismo proceso en países que salían del control de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1), trabajado en la literatura especializada como la “tercera ola de democratización” (Huntington, 1994; O’Donnell *et al*, 1994).

Los gobiernos no democráticos hoy son mirados con desconfianza y muchas veces son excluidos o restringida su participación en las relaciones internacionales. La razón de esto se encuentra en el paradigma triunfante de las libertades y los derechos humanos que solo pueden ser sostenidos y garantizados en los regímenes democráticos. Además, y no menos importante, las democracias ante conflictos internacionales tienden a la negociación antes que a la confrontación bélica (Bobbio, 2001, p. 46).

El triunfo de la democracia representativa liberal implicó el sufragio universal, el equilibrio e institucionalización de la división de poderes y el funcionamiento del estado de derecho anclado en la garantía de los derechos humanos. Para la década final del siglo XX, prácticamente toda América y los países emergentes de la disolución de la Unión Soviética habían abrazado el modelo democrático representativo liberal.

---

(1) La diáspora soviética dio lugar a un universo de numerosos Estados independientes, a saber: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Estonia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. También otros Estados que se habían encontrado dominados, pero no anexados como Bulgaria, Checoslovaquia (que actualmente se convirtió en dos estados independientes: República Checa y la República de Eslovaquia), Polonia, Hungría, Rumania, Yugoslavia (cuya separación o disolución fue signada por el enfrentamiento).

Empero se presentó una lucha por mantener la democracia en su calidad democrática, es decir, en la vigencia plena de su significado y del funcionamiento de sus instituciones, valores y principios. En pos de este interés se analizaron los tipos de regímenes que se instauraban como democracias determinando que algunos casos eran meras fachadas. La realidad es que la democracia es asediada en muchos lugares donde —desde el mismo gobierno— se va llevando la transformación hacia una baja calidad democrática o directamente a regímenes no democráticos —conocidos como iliberales— hasta llanamente regímenes autoritarios.

Asimismo, nos encontramos con otros casos que si bien se han mantenido como democracias representativas liberales han presentado una conflictividad entre los distintos poderes. En realidad, esa conflictividad se traduce en inestabilidad, por un lado, por la búsqueda del Ejecutivo de mantener un control férreo o por el Legislativo para detener lo que considera abusos del Ejecutivo, y, por otro lado, sectores de la ciudadanía que desconocen resultados electorales sin evidencia de que pudiesen ser fraudulentas.

Es cierto que la democracia venía a prometer la solución de las desigualdades y a la vez, la inclusión social y la prosperidad, pero en América Latina tales promesas no fueron alcanzadas.

Como sostiene Przeworski (2016) la democracia se enfrenta a cuatro desafíos que aún no ha podido superar:

1. La incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico,
2. La incapacidad de hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva,
3. La incapacidad de asegurar que los gobiernos hagan lo que deben hacer y no hagan lo que no se los ha mandado a hacer, y
4. La incapacidad de equilibrar orden con no interferencias.

Todo lo cual implica un serio desgaste de confianza en el sistema. Sin embargo, sigue despertando expectativas y siendo considerada entre las mayorías como el único régimen que puede asegurar un estado de derecho en cuyo centro se mantenga como valores a alcanzar y defender: la libertad, la igualdad y el autogobierno (entendiendo que la única manera de concretarlo —aunque sea de manera aproximada— es la representación).

Todas estas limitaciones se perciben en todos los sistemas democráticos, entonces cuáles son las causas de que algunos muestran más inestabilidad que otros. En principio, en algunos países, las instituciones son débiles (como las

latinoamericanas) o presentan fuertes situaciones de inestabilidad (tal el caso de algunos países de Europa del Este). La inestabilidad se manifiesta en su fatiga frente a la sociedad, pero también en las diversas y sucesivas crisis: institucionales, de gobierno, intrainstituciones, etc.

Nos proponemos explorar en este artículo un par de cuestiones tales como el fenómeno de no reconocer al ganador —por una parte, de la ciudadanía— y los conflictos entre poderes —especialmente en el presidencialismo—. A su vez, ponderar la posibilidad de encontrar respuestas a partir de la integración regional, en particular, reflexionaremos sobre las herramientas del Mercosur para brindar contención y protección a la calidad democrática.

## II. El fenómeno de negación de legitimidad al ganador

El asalto al Capitolio de los Estados Unidos de América que se produjo el 6 de enero de 2021 inauguró un fenómeno nuevo que fue aquel de sectores de la ciudadanía desconociendo la legitimidad del resultado electoral sin evidencia y básicamente, por la no aceptación de la derrota en las urnas. Situación que se volvió a repetir el 8 de enero de 2023 en Brasil, cuando un grupo faccioso tomaba los edificios que albergan los tres poderes de gobierno democrático en Brasilia, pidiendo que se diese un golpe de estado.

Estos sucesos nos ponen frente al tema que se ha tratado en la teoría con respecto al “consenso de los perdedores”, puesto que un requisito fundamental para el desarrollo del juego democrático es que los perdedores reconozcan que aceptan el derecho a gobernar de los ganadores. Anderson *et al* (2005) en su libro *Losers' consent. Elections and democratic legitimacy* sugiere la importancia de analizar el comportamiento de los perdedores en las elecciones a efecto de poder comprender más acabadamente la estabilidad en los regímenes democráticos. Porque es cierto que, para que la democracia perdure se necesita que quienes pierdan en las elecciones puedan superar esa frustración y acepten ser gobernados por aquellos con los cuales discrepan o no se sienten representados.

La discusión sobre el resultado de una elección no es nueva, pues podemos remontarnos a diciembre de 2000, cuando tras las elecciones presidenciales en EE.UU., ante una presentación judicial por los resultados electorales de uno de los candidatos (Al Gore), la Corte Suprema de Justicia decidió en favor del otro candidato reconociendo el triunfo de George W. Bush. El perdedor, expresó públicamente que aceptaba y acataba la decisión de la Corte a pesar de estar en desacuerdo. Gore se comprometió con el reconocimiento al triunfo de Bush, y aceptó las reglas del juego democrático. Este comportamiento de aceptar la derrota, no fue

seguido en casos tales como Argentina (2) (2015), EE.UU. (2020) y Brasil (2023), situaciones donde los perdedores como presidentes salientes se negaron a cumplir con el traspaso de los atributos de mando en la asunción del nuevo presidente. El acto de traspaso de los atributos es una muestra simbólica (como el mismo acto de entrega de banda y bastón de mando) de la continuidad democrática y a la vez, la legitimidad del régimen en la cual pueden convivir diferentes fuerzas políticas que, en diferentes períodos, pueden alternarse en el ejercicio del poder. Esto debilita la legitimidad del ganador.

Con base en el libro de Anderson *et al*, Vairo (2012) elabora un análisis sobre las razones que podemos encontrar para que los perdedores no acepten los resultados. Entre varias tomaremos las siguientes: las personas que no tienen adhesión a un partido político, aquellos que presenten una ideología de extrema ya sea de derecha o de izquierda, y la falta o escasa alternancia de partidos en el poder.

La autora explica que hay

Ciertas actitudes políticas individuales (en este caso la identificación partidaria y la autoidentificación ideológica) determinan las percepciones de los ciudadanos sobre la democracia. (...), los ciudadanos apoyan más el régimen según quiénes son, qué hacen y qué piensan. En cuanto a las actitudes políticas, se afirma que ciudadanos con fuertes lazos partidarios son más proclives a apoyar el sistema democrático que los partidarios débiles o quienes no se identifican. La identificación partidaria se refiere a la adhesión (*attachment*) individual, afectiva o emocional, a un partido político, lo cual se originaría, según la escuela de Michigan, en la experiencia de socialización temprana. Es una actitud que predispone al individuo a votar por determinado partido, así como a interpretar la nueva información política en forma consistente con lo que manifiesta el partido con el que se identifica. (Vairo, 2012, p. 54)

Cuando hablamos del tipo de ideología, la autora plantea que aquellos que se encuentran identificados con posturas extrema de la escala ideológica es probable que tiendan a no creer o a tener visiones negativas de la democracia. Dicha apreciación la sostiene en que se sabe que “los extremistas están más comprometidos con sus puntos de vista y más deseosos de promoverlos, son más propensos a estar más insatisfechos con el *statu quo*, y aún más lo estarían los perdedores” (Vairo, 2012, p. 55).

---

(2) Cristina Fernández no entregó los atributos, aunque en sentido estricto no había perdido las elecciones ella, porque no había competido por estar terminando su segundo mandato de reelección inmediata inhabilitada por la manda de la Constitución nacional.

Con respecto a la falta de alternancia en el poder podemos sostener —siguiendo el análisis de la autora antes citada— que se generan perdedores constantes o crónicos que van sintiendo menor apego por el régimen, ya que se les aleja la expectativa de que sus preferencias se conviertan en gobierno.

De acuerdo con las conclusiones que llega Anderson *et al* y Vairo, en su análisis sobre el tema, las democracias para consolidarse necesitan de ganadores que no ignoren ni aplasten a los perdedores, y que los perdedores reconozcan el derecho a gobernar de quienes triunfaron. El juego democrático se mantiene en el tiempo cuando se tiene por cierto que quienes hoy han perdido mañana podrían convertirse en los que ganen.

### III. Conflicto entre poderes

Otro fenómeno que vemos frecuentemente en las democracias de Latinoamérica (aunque no solamente en ellas) es el conflicto entre poderes. Las dificultades para mantener la estabilidad de los gobiernos democráticos en la región datan de hace tiempo, pero, solo en los últimos años, podemos enumerar algunos casos acaecidos en Perú en 2016 y 2022, Bolivia y Chile en 2019, El Salvador en 2021. Una explicación podría ser que, a pesar de ser planteado como resultado de un enfrentamiento ideológico, en el sentido de derecha-izquierda, en realidad sus causas más profundas responden al enfrentamiento entre dos concepciones de poder: de una parte, facciones reaccionarias que representan un modelo autoritario (Morlino, 2004) y, por otra parte, miradas moderadas y democráticas.

En realidad, la democracia en América Latina no logró cumplir con el compromiso al que se le había establecido en la ola de democratización que permitió su instauración especialmente en lo referido a la estabilidad económica. Lo cual genera crisis constante.

Un análisis sobre la inestabilidad (Pérez-Liñán, 2003) de las democracias se adentra en explorar si se trata de crisis del régimen democrático o del gobierno nos permite centrarnos en la pugna entre los poderes básicamente Ejecutivo y Legislativo (3).

La academia pone su atención en la dinámica Ejecutivo-Legislativo para la resolución de la crisis que puede enfrentar el Poder Ejecutivo (Aversa, 2016). El planteo que aquí se hace se centra en los casos dónde la crisis se resuelve dentro

---

(3) Para los casos donde es el Ejecutivo que pretende modificaciones a través de las facultades del Legislativo, del Poder Judicial ya sea para hacerlo más dependiente del poder político o para atomizar su poder no encontramos respuesta en este punto.

del régimen, es decir, hay resolución de la situación dentro del régimen democrático. Para eso, Aversa realiza su análisis desde tres variables: “los poderes partidarios del presidente, el desprestigio de la imagen pública y el calendario electoral” (2016, p. 104).

Por poderes partidarios del presidente se entiende tanto las fuentes formales de la autoridad presidencial (previsto en el orden legal Constitución) como las fuentes informales (los poderes reales), lo que le da al presidente un poder amplio para situaciones hostiles como podría ser, carecer de mayoría propia en el Congreso. La diferencia o la superación de la separación de estas capacidades del presidente depende de la fortaleza o debilidad de los poderes del presidente en el Congreso traducido en el respaldo del su partido en ese ámbito.

Cuando “el control de mayorías legislativas garantiza cierto grado de gobernabilidad, los escenarios en los que los presidentes conviven con un Congreso poco cooperativo son más propensos a la pugna de poderes, sea porque la asamblea se predispone fácilmente a bloquear las iniciativas del gobierno, sea porque el mandatario sortea al Congreso para gobernar” (Aversa, 2016, p. 105).

Es por esta razón que ante situaciones de crisis disminuye la probabilidad del quiebre del mandato presidencial cuando existe la fortaleza de los poderes del partido presidencial. “Esto convierte a los presidentes muy fuertes en mandatarios ‘desafiados que no caen’, a diferencia de los presidentes débiles que carecen de la protección de un escudo legislativo y, por ende, se ven más expuestos al fin prematuro de su gobierno” (Aversa, 2016, p. 106).

El poder partidario no solo debería ser medido en cantidad de escaños que respaldan al partido del presidente sino también en disciplina partidaria en torno a su liderazgo.

El desprestigio de la imagen pública del político puede comenzar por distintas razones, puede ser por un escándalo de índole político o personal y también podría ser de origen incierto combinando factores que hagan ver el comportamiento cuestionable desde el punto de vista social o moral. Este deterioro de la imagen pública tiene tres variables que la integran “el origen del deterioro de la imagen pública, la justificación legal de la destitución y el foco de la protesta. Dependiendo de la combinación más fuerte de estos elementos constitutivos, el desprestigio afecta al primer mandatario, a las elites políticas en general o a ninguno en particular (lo llamamos desprestigio ‘disperso’)” (Aversa, 2016, p. 108).

Cuando se habla de escándalo en términos político siempre está protagonizado por individuos y aparece luego de que se haga público un acto de corrupción o un hecho ilegal sean realizados por funcionarios públicos o personas ligadas

a la función pública. La identificación del deterioro les posibilita a los distintos funcionarios la ponderación de si la ofensa, es decir, el hecho que provoca el escándalo amerita una causal de remoción del cargo. La resonancia del escándalo puede acelerar la salida del presidente, con la pretensión que la desvinculación del funcionario acusado permita la posibilidad del volver a una cierta normalidad, especialmente si se comprueba la posibilidad de aplicar esta solución en la manda constitucional.

El calendario electoral para los partidos políticos implica expectativas sobre el éxito electoral y la posibilidad de ganar su elección

Constituye la base de la elección racional de los legisladores. En efecto, cualquier actividad básica de los congresistas, desde la propaganda política hasta la obtención de prebendas, su reposicionamiento —en el Congreso, ante el electorado— e incluso la implementación de políticas, sólo puede sostenerse en el tiempo si logran mantenerse en el ejercicio del poder. (Aversa, 2016, p. 110)

La proximidad del proceso electoral determina el costo político de la medida que se vaya adoptar y su impacto en la opinión pública. Esto influye en el oportunismo que tendrán las dirigencias partidarias. Es por eso que el calendario electoral influye en las conductas de los políticos en las situaciones de crisis. El efecto se da tanto en las élites oficialistas como opositoras que motivadas por diferentes intereses y abrazando diferentes estrategias suelen terminar coincidiendo en su dirección, “tanto en contextos electorales (que las predisponen a la destitución para mejorar su proyección de éxito frente a la ciudadanía disconforme), como no electorales (que moderan sus ambiciones e imprimen cautela a su comportamiento, dejando ‘caer’ al presidente por su propio peso)” (Aversa, 2016, pp. 110-111). En general, para determinar los tiempos se considera que la proximidad electoral se considera en un período de tiempo menor a un año a celebrar las elecciones para cargos ejecutivos y legislativos, en cambio, se las considera lejanas cuando el período de tiempo es mayor. Esto se explica porque en América Latina hablamos de año electoral puesto que es el tiempo aproximado que conlleva las elecciones primarias, la campaña electoral y las elecciones generales.

#### **IV. La calidad democrática y la inestabilidad política en los Estados parte del Mercosur**

Desde 1992, las inestabilidades políticas de los Estados parte del Mercosur repercutieron en el ámbito regional.

La inestabilidad política de un Estado parte tiene dos consecuencias principales: la primera, una erosión de poder a nivel regional y, en segundo lugar, la

inestabilidad en sí misma y la reiteración de este tipo de crisis de los gobiernos nacionales repercuten en el ámbito mercosureño donde el rol de los presidentes es central.

Entendemos que la erosión de la democracia puede adoptar diversas formas, pero —sustancialmente— coincidimos con Del Tronco y Monsiváis Carrillo (2020) en la afirmación: “La erosión indica un proceso que *debilita, restringe o elimina* condiciones políticas e institucionales sin las cuales la democracia difícilmente puede tener lugar” (p. 6).

La erosión implica cambios y los cambios que conllevan retrocesos o limitaciones fundamentalmente de las libertades individuales.

Es importante destacar que la inestabilidad es una constante que afectó reiteradamente a la institución presidencial —en los 32 años de vida del Mercosur— con la única excepción de la República Oriental del Uruguay.

En diciembre de 1992, en Brasil, el presidente Fernando Collor de Melo renunció cuando el Senado iniciaba el procedimiento para su destitución imputándole corrupción.

Años después en 1996, en Paraguay, el presidente Wasmosy ordenó la destitución de su cargo del ministro de defensa y la detención del General Lino Oviedo imputándosele el delito de insurrección. Este caso es bien interesante en términos de Mercosur y planteó en el escenario de la Cumbre del Consejo Mercado Común de 1996, en Potrero de los Funes, San Luis, la necesidad de dotar al Mercosur de un instrumento jurídico en defensa de los valores democráticos y así vio la luz, tiempo después, en 1998, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático.

En 1998, fue asesinado el vicepresidente Luis María Argaña (asistiendo a un magnicidio en ámbito mercosureño) y posteriormente, en 1999, el presidente Cubas de Paraguay renunció después del conflicto suscitado entre él y los poderes legislativo y judicial, por la decisión del ejecutivo de liberar y rehabilitar al General Lino Oviedo.

Pero la erosión democrática no se deriva solo de alternativas gubernamentales (de un poder hacia otro o del juego de factores de poder entre los partidos políticos u otros actores gubernamentales) también puede deducirse de los agentes no gubernamentales. Así Gallo-Gómez y Jurado-Castaño (2020) sostienen que “(...) como resultado de la acción de agentes no gubernamentales que limitan la gobernabilidad e inhiben la capacidad de los gobiernos para resolver problemas públicos y satisfacer demandas ciudadanas. Cuando ello ocurre, la democracia representativa se vacía de contenido, la desafección ciudadana tiende a aumentar

y disminuye la propensión de la gente a acudir a las urnas, además de sembrar el terreno para el surgimiento de líderes providenciales (...)” (p. 7).

En Argentina, en diciembre de 2001, ante un fuerte reclamo social producto de la grave situación económica, el presidente Fernando de la Rúa presentó su renuncia. Diciembre de 2001 fue un período muy difícil para la gobernabilidad en la Argentina, alternándose en el ejecutivo, en forma interina y por horas y días una sucesión de presidentes a saber: Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Caamaño hasta que el 2 de enero de 2002 fue designado por el poder legislativo y asumió Eduardo Duhalde.

Por otra parte, en junio de 2012, el presidente Lugo de Paraguay fue destituido por el Congreso a través de un “juicio *express*”. Este caso se referirá en detalle posteriormente.

En diciembre de 2015, en Argentina la expresidenta Fernández de Kirchner se negó a participar de la ceremonia de traspaso de los atributos de mando al nuevo presidente electo, lo que suscita que tan solo a fines protocolares deba asumir por pocas horas el presidente del Senado para entregar el mandato a Mauricio Macri.

En agosto de 2016, el Congreso de Brasil destituyó a Dilma Rousseff luego de un proceso abierto por el Senado en mayo y por el cual se encontraba suspendida de sus funciones como jefa de Estado y de gobierno. Los episodios que tuvieron lugar en Brasil permiten afirmar que “(...) el debilitamiento de las instituciones democráticas resultó agudo e inevitable” (del Tronco y Monsiváis Carrillo, 2020, p. 4). Ya, en tiempos más recientes, en los primeros días de 2023, un nuevo episodio se suscita a partir del ataque a las tres instituciones por partidarios del expresidente Jair Bolsonaro (episodio que tuvo lugar luego de un acampe de varios días).

Como ha sido señalado resta por analizar la crisis de junio de 2012 en Paraguay, por sus características particulares. El presidente de Paraguay, Fernando Lugo fue destituido por el Congreso de su país tras un juicio político *express* por mal desempeño de sus funciones (4) y, en consecuencia, accedió al poder el vicepresidente Franco. Este episodio tuvo lecturas variadas y fue calificado por varios gobiernos (Argentina, Brasil y Uruguay) como golpe de estado. El Mercosur decidió la suspensión de Paraguay aduciendo el escaso tiempo otorgado al exmandatario Lugo para su defensa y la vulneración de la cláusula democrática. La suspensión de los derechos en su calidad de estado parte del Mercosur, se prolongarían para Paraguay hasta tanto no se celebrarán elecciones y asumiera un nuevo presidente erigido por el voto popular. Esto efectivamente sucedió en agosto de 2013, luego

---

(4) El caso de la denominada masacre de Curuguaty desencadenó la crisis política en Paraguay de 2012 y la destitución del entonces presidente Fernando Lugo.

de que asumiera el presidente Horacio Cartes. Es interesante observar que la crisis de la destitución de Lugo fue motivo de disímiles pronunciamientos por parte de la OEA y de la ALADI, por una parte (no expresándose al respecto) y de Mercosur y la Unasur (que se manifestaron en el sentido de condenar la destitución de Lugo), por la otra. Además, cabe mencionar que Paraguay recurrió al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur —TPR— para que revisara la legitimidad de la medida de suspensión adoptada por los restantes miembros del Mercosur, pero el TPR emitió el laudo arbitral N° 01/2012 (Deluca, 2013) desestimando la presentación por considerar que existía un error en el planteo del caso.

En coincidencia con la crisis de 2012 en Paraguay, tendrá lugar la ampliación del Mercosur. Venezuela, fue el primer país en adherir al Mercosur. Vale destacar que entre los requisitos de adhesión al Mercosur es muy importante la observancia del acervo de la integración mercosureña —que incluye en lo que respecta a la democracia— en particular, el Protocolo sobre Compromiso Democrático suscrito el 24 de julio de 1998 (Negro, 2008).

Venezuela suscribió el Protocolo de Adhesión al Mercado Común del Sur (Mercosur) en 2006, pero este instrumento jurídico requería la aprobación por parte de los parlamentos de los países miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Efectivamente, los congresos de Argentina y Uruguay se habían expresado favorablemente.

Luego de la aprobación del Senado brasileño, en diciembre de 2009, restaba que el Congreso paraguayo se manifestara positivamente. Sin embargo, la mayoría opositora al gobierno de Lugo se negaba a aprobarlo por considerar que en el país gobernado —en ese entonces— por el presidente Hugo Chávez no había una “democracia plena”.

En coincidencia con la suspensión de Paraguay como consecuencia de los hechos antes relatados, el 29 de junio de 2012, los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay durante la cumbre del Mercosur en Mendoza, decidieron la incorporación de Venezuela a partir del 30 de julio de 2012. Fue una decisión no exenta de críticas por la oportunidad y por la forma en que fue adoptada.

En materia de suspensiones, la segunda experiencia del Mercosur tuvo lugar en agosto de 2016 al verificarse por parte de Venezuela el no cumplimiento de las obligaciones en su carácter de estado parte del Mercosur. En aquella oportunidad, los presidentes de Brasil, Argentina y Paraguay decidieron rechazar la posibilidad de que Venezuela asumiera la presidencia pro t mpore del Mercosur. El 21 de noviembre de 2016, el ministro paraguayo de Relaciones Exteriores, Eladio Loizaga, anunció que Venezuela sería suspendida en diciembre de 2016 después de que el

país recibiera un período de tres meses para incorporar la normativa del Mercosur. Así, el 1º de diciembre de 2016, Venezuela fue suspendida del Mercosur.

El 5 de agosto de 2017 los ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países miembros suscribieron en Brasil, una declaración según la cual en Venezuela se produjo una “ruptura del orden democrático”. Luego de intentar realizar consultas con el gobierno de Nicolás Maduro, se procedió a sancionar al país con la suspensión indefinida: “de los derechos y obligaciones” pactados en el Mercosur según lo contemplado en el Protocolo de Ushuaia.

La anterior enumeración de casos en los estados partes del Mercosur permite reflexionar sobre la calidad de la democracia en la subregión. En sentido coincidente, el deterioro ha sido relevado por el informe sobre Democracia (5) que, en 2020, clasificó a 167 países entre democracias plenas (entre 8 y 10 puntos), democracias imperfectas (entre 6 y 8), regímenes híbridos (entre 4 y 6 puntos) y regímenes autoritarios (por debajo de 4 puntos). Solo tres países de América Latina son calificados como democracias plenas: Uruguay (15º con 8,61), Chile (17º con 8,28) y Costa Rica (18º con 8,16).

## V. ¿Puede el Mercosur fortalecer la democracia?

Este interrogante es susceptible de una pluralidad de respuestas.

La primera es de carácter cronológico: reside en observar que el Mercosur fue creado en 1991, a instancias de un entendimiento entre jefes de Estado de Argentina y Brasil, con la anuencia de Uruguay y Paraguay. Sin desconocer, el precedente de notable importancia en la construcción mercosureña representado por los aportes desde la misma readquisición de la democracia en el cono sur, es decir, la coincidencia entre Alfonsín y Sarney, presidentes de Argentina y Brasil.

En segundo lugar, el Mercosur se construyó sobre las bases democráticas y el respeto de los derechos humanos de los Estados que lo integran. Es decir, la democracia aparece inexorable y tácitamente unida a la creación y construcción.

En tercer lugar, el Mercosur aún antes de contar con normativa específica en materia de democracia o sea en el periodo de 1991-1998, se enfrentó a alternativas desestabilizadoras de la democracia y superó las mismas. Prueba de ello es la reunión mencionada del Consejo Mercado Común en Potrero de los Funes, en 1996.

---

(5) El Índice de Democracia es elaborado por la unidad de inteligencia de la revista *The Economist*. El estudio califica “la vigencia de la democracia”, en forma anual, de 167 países en base a cinco categorías —proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política democrática y libertades civiles—.

En cuarto término, adoptó la pieza más importante en cuanto a relevancia jurídica en materia de democracia que es el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático, de 1998. Este protocolo forma parte del acervo de la integración y en la observancia del mismo, reside un requisito en la adhesión al Mercosur.

En quinto término, en la agenda externa mercosureña está presente el requisito y la contribución al sostenimiento de la democracia. Así los acuerdos comerciales prevén un artículo que contiene la denominada “cláusula democrática”.

En sexto lugar, el aporte de la integración en términos de fortalecimiento de la democracia, conduce a buscar respuestas al tema de “efectividad de la integración”. Así, se constata que la integración regional no alcanzó resultados satisfactorios o esperados en aquellos casos en los cuales la cultura política de base en cada estado es insuficiente, la estructura jurídico-institucional es inestable, y/o donde hay asimetrías sociales y económicas muy profundas sin respuestas apropiadas desde la integración regional. De allí que la erosión democrática en los estados partes y una insuficiente contribución de la integración regional, conlleva problemas para el bloque en conjunto ya sea por inacción o por falta de consenso necesario para la acción a nivel nacional de políticas decididas en el plano regional.

Un particular llamado de atención reside en que la integración regional está expuesta a una contradicción. Si bien los riesgos de inestabilidades a nivel regional son menores (pues se asienta en el consenso implícito de los estados “fundadores”), no existe garantía en el espacio integrado, pues son los mismos estados los que pueden erosionar el funcionamiento de las instituciones creadas a través de acciones u omisiones a partir de privilegiar los intereses nacionales o de trasladar los conflictos irresueltos del plano interno al regional.

## **VI. Reflexiones finales**

Para finalizar este trabajo, cabe referir que a pesar de las distintas alternativas que han deteriorado sucesivamente en los últimos cuarenta años, y en especial —en tiempos recientes— la calidad de la democracia en la región, a partir de conflictos entre poderes y el fenómeno de no reconocer al ganador —por una parte de la ciudadanía—, se constata que los Estados partes del Mercosur tienen vasta experiencia en las crisis tanto en aquellas producto de sus inestabilidades políticas como en otras en materia económica y social que se reiteran en el tiempo.

La hiperinflación, la pobreza extrema y el aumento de la desigualdad no han sido motivadas por el Mercosur responden a decisiones y políticas erradas en el nivel nacional. Pero tampoco las herramientas con las que cuenta el Mercosur han ayudado a resolver y superar las dificultades en estas áreas.

El Mercosur puede y debe obrar como garantía de las democracias “frágiles”. La fragilidad se deriva, en la mayor parte de los ejemplos vistos, de una lucha por el poder y en el mismo poder. El Mercosur debe ofrecerse como una base democrática sólida, facilitando el armado de las estructuras nacionales en las cuales predomine el diálogo, el debate, la cooperación y los conflictos encuentren vías pacíficas de resolución.

El Mercosur ha consolidado su rol de sostén y de defensor de la democracia. El protocolo de Ushuaia es el instrumento que enmarca jurídicamente el obrar conjunto y a la luz del cual, debe reflejarse cada Estado parte.

Otro tema que se ha revelado como una problemática común es el fenómeno de la corrupción. El Mercosur es un ámbito en el cual se pueden desarrollar mecanismos y órganos de control que se ocupen de atender este problema endémico y común a todos los integrantes. Es fundamental que el Mercado Común del Sur (objetivo del artículo 1 del Tratado de Asunción) brinde un marco jurídico-institucional para atender y responder a las necesidades de la sociedad en esta materia. Empezando con el principio de transparencia para la adopción de decisiones y de una instancia jurisdiccional que se encargue de prevenir y juzgar en casos que afecten a más de un Estado en el espacio ampliado.

El Mercosur puede actuar como pilar de apoyo para estructuras nacionales acuciadas por crisis político-económicas recurrentes, fuentes de inestabilidades en materia de democracia y con vulneración de derechos.

## VII. Referencias

Anderson, C. y *et al.* (2005). *Losers' consent. Elections and democratic legitimacy*. Oxford University Press. 1ª ed.

Aversa, C. I. (2016). Pugnas de poderes y salidas anticipadas: Explicando la modalidad de resolución de las crisis presidenciales, *América Latina Hoy* (74, pp. 99-124). <https://doi.org/10.14201/alh20167499124>

Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura.

Caetano, G. (2011). Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). *MERCOSUR 20 años*. Centro de formación para la Integración Regional (CEFIR).

Dahl, R. (2004). La Democracia. *POSTData* (10, diciembre, pp. 11-55). ISSN 1515-209.

Del Tronco J. y Monsiváis Carrillo (2020). La erosión de la democracia. *Revista de Estudios Sociales* (octubre, pp. 2-11), <https://doi.org/10.7440/res74.2020.01>

Deluca, S. (2013). El MERCOSUR tras la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela: Ponderación del Laudo TPR N° 1/2012. WP IDEIR (N° 16). <https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2013-11-07-el%20MERCOSUR.pdf>

Gallo-Gómez, J. C., y Jurado-Castaño, P. (2020). Movilizando el *demos* en la crisis. Populismo y movimientos sociales en la época de la pospolítica. *Revista de Estudios Sociales* (74, pp. 58-70). <https://doi.org/10.7440/res74.2020.05>

García del Río, M. y Raffo, M. (2012). El ordenamiento jurídico del MERCOSUR y la viabilidad de la aplicación directa a la luz del derecho constitucional de los estados partes. En S. Negro (Coord.), *Lecturas sobre integración regional y comercio internacional. Homenaje a Susana Czar de Zalduendo*. La Ley. 1ª ed.

Linz, J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Alianza Universidad.

Morlino, L. (2004). Las alternativas no democráticas. *Academia-PostDATA* (10, diciembre pp. 149-183).

Negro, S. (2008). La adhesión de Estados a los esquemas de integración regional: los casos de la UE y el MERCOSUR. *Revista Densidades* (Vol. 2 - Octubre, pp. 43-56).

Pérez Liñán, A. (2003). Pugnas de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo? *Latin American Research Review* (Vol. 38, N° 3, october, pp. 149-164). <https://doi.org/10.1353/lar.2003.0040>

Przeworki, A. (2016). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI.

Simonoff, A. (2020). Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* (N° 68, Vol. XXIV, 3er. Cuatrimestre, septiembre-diciembre). Flacso. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4276>

Vairo, D. (2012). El “consenso de los perdedores” y la legitimidad de la democracia en América del Sur. *Política y gobierno* (Vol. XIX, N° 1, I semestre, pp. 41-69). <https://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v19n1/v19n1a2.pdf>

Laudo N° 01/2012: Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los

Órganos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la incorporación de Venezuela como Miembro Pleno. <http://doi.org/10.16890/laudo.sp.1-2012>

Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/>

Fecha de recepción: 31-03-2023

Fecha de aceptación: 31-10-2023