

Democracia y crisis en el Mercosur

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

Sumario: I. Introducción.- II. Mercosur y democracia.- III. Las crisis nacionales.- IV. Mercosur.- V. El Protocolo de Ushuaia.- VI. Consideraciones finales.- VII. Referencias.

Resumen: en este trabajo se busca analizar las crisis que han azotado al Mercosur en sus treinta y tres años de existencia. Las crisis generales que se observan en relación al bloque regional y las crisis de la democracia en cada uno de los Estados que lo integran. En el transcurso del trabajo se pretende dilucidar si las herramientas jurídicas mercosureñas son suficientes para enfrentar conflictos provocados por contingencias exógenas o endógenas. Finalmente, se plantearán cuáles son las cuestiones que serán necesarias resolver para mejorar el funcionamiento del esquema en la realidad política y económica.

Palabras claves: Mercosur - crisis- democracia

Democracy and crisis in Mercosur

Abstract: *this article seeks to analyze the crises that have hit Mercosur in its 33 years of existence. The general crisis seen in relation to the regional bloc and the crises of democracy in each of the States that comprise it. In the course of the work we intend to elucidate whether the Mercosur legal tools are sufficient to face conflicts caused by exogenous or endogenous contingencies. What are the issues that will need to be resolved to improve the functioning of the scheme in the political and economic reality.*

Keywords: *Mercosur - crises- democracy*

I. Introducción

El 8 de noviembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió designar el 15 de septiembre “Día Internacional de la Democracia” para

(*) Lic. en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Prof. de la Facultad de Derecho y del Ciclo Básico Común (UBA). 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).

promover la *gobernanza democrática* como un conjunto de valores y principios que apunten a garantizar la igualdad, seguridad, el desarrollo de todos los seres humanos y su participación plena en todos los aspectos de su vida.

Al cumplirse cuarenta años de la vuelta a la democracia en Argentina en 2023 y a su vez, en el año 2024, treinta y tres años desde la firma del Tratado de Asunción, en el presente trabajo se explora como el Mercosur está estrechamente ligado a la consolidación y afirmación de la democracia en los países que lo integran.

En primer lugar, se recorren los antecedentes de la construcción regional a partir del entendimiento entre Raúl Alfonsín, por Argentina y José Sarney, por la República Federativa del Brasil, citando los principales instrumentos jurídicos del Mercosur en relación con la consolidación de la democracia.

En segundo término, se realiza un recorrido y análisis por las diferentes crisis políticas, que superadas las tres décadas desde la creación de Mercosur, han tenido lugar en cada país creando condiciones de inestabilidad regional amén de las repercusiones y de los problemas a nivel de cada estado. Luego se examinan las crisis del Mercosur en tanto bloque regional.

Para concluir, con las reflexiones finales el paralelismo entre las luces y sombras de las democracias a nivel nacional y los éxitos y fracasos en el Mercosur y las asignaturas pendientes desde la perspectiva de la integración regional.

II. Mercosur y democracia

El 2023 fue un año importante para las democracias en América del Sur: se cumplieron cincuenta años de los golpes cívico-militares en Uruguay (1) y en Chile (2) y a su vez, cuarenta años del retorno a la democracia en la Argentina. A su vez, el 26 de marzo de 2024 se cumplieron treinta y tres años desde la firma del Tratado de Asunción por el cual se constituyó el Mercosur.

Pero la construcción del proceso coincidió o se fortaleció -con sus tropiezos y avatares- con la readquisición de la democracia en los países que lo integran.

Y estuvo precedido de otros pasos significativos en cuanto a la práctica democrática a fines de la década de los años setenta pues durante 1978 y 1979 se celebraron elecciones presidenciales en varios países de América Latina (3).

(1) El período de dictadura se extendió en Uruguay de 1973-1985.

(2) En el caso de Chile, el 11 de septiembre de 1973 tuvo lugar el golpe de Estado militar contra el Gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende que se prolongó hasta diciembre de 1989, fecha de las elecciones en las cuales resultó vencedor Patricio Aylwin asumiendo en marzo de 1990.

(3) Entre ellos, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, la República Dominicana y Venezuela y tuvieron lugar también diversas otras formas de elecciones parlamentarias y municipa-

II. 1. Antecedentes

A partir de inicios de la década de 1980 se producirá un acercamiento entre los gobiernos de Argentina y Brasil debido a múltiples razones, algunas vinculadas a cuestiones económicas y comerciales, geográficas, culturales y otras políticas, entre ellas el retorno a la democracia y la coincidencia en los objetivos entre los gobiernos democráticos o más aún entre quienes asumieron el liderazgo en los procesos electorales celebrados.

Como sostienen Ruiz Díaz Labrano y Silva Alonso (1992/1993), la integración no hubiera sido posible sin embargo si ambos Estados no hubieran iniciado el camino de la transición democrática. En efecto, el primer paso fue la asunción a la presidencia de Raúl Alfonsín, el 10 de diciembre de 1983 a lo que siguió posteriormente la asunción de José Sarney a la presidencia de Brasil el 21 de abril de 1985 con lo cual el camino estaba abierto para un mayor acercamiento (p. 20).

El 30 de noviembre de 1985 el presidente brasileño José Sarney se reunió con el presidente argentino, Raúl Alfonsín, durante la inauguración del puente internacional Tancredo Neves sobre el río Iguazú (4). En esa ocasión, se convino en la creación de una comisión mixta de alto nivel para estudiar la cooperación e integración entre ambos países. En la Declaración de Iguazú (1985) expresaron la voluntad política de sus gobiernos de promover y acelerar el proceso de integración económica bilateral.

En el punto 8 de la Declaración se indica que: (los presidentes) concordaron igualmente en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación (párr. 8).

Y respecto de la consolidación de la democracia y la relación bilateral a partir de la cual insertarse en el mundo, en el punto 16: destacaron que, dentro de la tradición de continuidad de la relación bilateral, los éxitos recientemente alcanzados por las dos naciones en sus respectivos procesos de consolidación democrática han traído condiciones particularmente propicias para el perfeccionamiento de sus vínculos en sus más variados sectores, como así también para una colaboración más íntima y estrecha en el plano internacional (párr. 17).

les en El Salvador y Guatemala y destinadas a la formación de una asamblea constituyente en Perú. Para más datos ver Cayusa (1980).

(4) La inauguración del puente "Tancredo Neves" fue el primero desde 1947, cuando se abrió el que une a Paso de los Libres con Uruguayana. El puente también denominado Puente de la Fraternidad une a Puerto Iguazú con Foz do Iguaçu y que lleva el nombre de "Tancredo Neves" en honor al presidente electo en Brasil que murió antes de asumir el cargo.

El 29 de julio de 1986 se firmó un “Acta para la Integración Argentino Brasileña” con el objetivo de alcanzar entre ambos Estados un espacio económico común y para permitir, de una manera gradual, flexible y equilibrada una mejor integración en el nuevo espacio ampliado. Asimismo, se contemplaba la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, y que la armonización de las políticas a aplicar se concretaría mediante acuerdos específicos.

El Programa de Integración y Cooperación entre la Argentina y el Brasil (PICE) tuvo doce protocolos que se refieren a distintos sectores económicos como bienes de capital, energía, trigo, biotecnología, siderurgia, cooperación nuclear, finanzas y automotores.

En noviembre de 1988 fue firmado el Tratado de Cooperación, Integración y Desarrollo entre Argentina y Brasil (PICAB), luego aprobado por los Congresos de ambos países, que promovía la eliminación gradual de los obstáculos que dificultaban el comercio, la armonización de diversas legislaciones y medidas aduaneras y comerciales, entre otras, y la coordinación de políticas macroeconómicas (Madrid, 2016).

II.2. Relación entre los instrumentos jurídicos del Mercosur y el sostén y afianzamiento de la democracia

Un rápido repaso de los acontecimientos que se sucedieron a partir de la readquisición de la vida democrática en los Estados partes del Mercosur y de los principales instrumentos constitutivos del proceso, demuestra una recíproca retroalimentación. Esta retroalimentación se basa en dos elementos: el primero, suplir una omisión o sea la carencia de toda referencia en el Tratado de Asunción (1991) a la democracia (y al Estado de Derecho) y el segundo, la función de prevención (5) y control de las crisis nacionales que perjudican la estabilidad y desarrollo de la integración subregional.

En 1992, en la Declaración Presidencial de Las Leñas (6), los Presidentes de los Estados signatarios sostuvieron que la plena vigencia de las instituciones democráticas era condición indispensable para la existencia y el desarrollo del

(5) Acerca de la tarea de prevención de crisis por parte del Mercosur, expresó Mendoza (2005): “En el marco de acción de un órgano multilateral como el Mercosur, el concepto de anticipación de crisis puede ser el modo de garantizar la legalidad de la resolución de las crisis de gobernabilidad con el menor costo humano e institucional posible” (p. 86).

(6) La Declaración Presidencial de las Leñas del 26 y 27 de junio de 1992 referida a que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR” y la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR suscripta en 1996 que guarda relación con el ejercicio efectivo de la democracia representativa y se

Mercosur. Más tarde, esta decisión fue ratificada en la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (7), suscripta el 25 de junio de 1996.

En 1998, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur introduce la denominada cláusula democrática contemplando que cualquier alteración al orden democrático es inaceptable dentro del proceso de integración y prevé la suspensión de derechos y obligaciones a los Estados del Mercosur que no respeten los preceptos democráticos.

III. Las crisis nacionales (8)

Las crisis nacionales han sido y continúan siendo una constante en las realidades de los Estados partes del Mercosur (un fenómeno que se extiende a la mayor parte de los países de América del Sur) con las consecuencias de grave inestabilidad institucional e incertidumbre en la ciudadanía. El Mercosur se ha visto afectado por las consecuencias de las crisis, pero a su vez, ha desempeñado un papel importante en la consolidación de la democracia.

Excepto Uruguay, los restantes Estados partes sufrieron graves crisis institucionales a lo largo de los últimos treinta y tres años.

A continuación, se hará una breve reseña de las principales en cada Estado parte.

III.1. Brasil

En el caso de Brasil, tres crisis de gobernabilidad que afectaron al poder ejecutivo adquirieron relevancia.

La primera de ellas, en diciembre de 1992, el presidente Fernando Collor de Melo (quien en diciembre de 1989 se convirtió en el primer presidente de Brasil electo por voto popular luego del fin de los gobiernos militares y el regreso de la democracia) renunció cuando el Senado iniciaba el procedimiento de *impeachment*,

refiere a la incompatibilidad de las alteraciones al orden democrático con la continuidad del proceso de integración.

(7) Acerca de los instrumentos jurídicos en la historia del Mercosur pueden consultarse las siguientes obras de varias disciplinas: Rapoport, M. y colaboradores (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. 2da. Ed. (pp. 1082-1083, Arnaud, V. G. (1999). *MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*. Ed. Abeledo-Perrot.

(8) 8 Para la elaboración de este punto se tomaron en consideración los hechos analizados en el artículo de Díaz, A. P. y Negro, S. C. (2023). ¿La calidad y estabilidad de la democracia son “fortalecidas” en el escenario del Mercosur? *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*: Núm. 53. <https://doi.org/10.24215/25916386e146>

previsto en el texto de la Constitución de Brasil, para su destitución imputándole corrupción.

La segunda crisis tuvo inicio el 3 de diciembre de 2015, cuando el entonces presidente de la Cámara de Diputados de Brasil, Eduardo Cunha, aceptó el pedido de *impeachment* (9) contra la presidente del país. Las acusaciones en contra de Dilma Rousseff residían en los decretos emitidos que alteraban el presupuesto y se le imputaba haber contraído préstamos de la banca pública sin autorización del Congreso (10). 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. Todo el proceso que culminó con la destitución de Rousseff (y permitió la asunción de Michel Temer) fue realizado con continuas movilizaciones de vastos sectores en contra de la corrupción y de las políticas de ajuste.

La más reciente crisis, aconteció el 8 de enero de 2023: ese día una muchedumbre que desconocía la legitimidad del ganador de las elecciones presidenciales (Lula da Silva) intentó tomar los tres edificios de gobierno a la vez que reclamaba la intervención militar. El episodio se conoce como Asalto a la Plaza de los Tres Poderes, y tuvo lugar en Brasilia. En esa ocasión los manifestantes atacaron el edificio del Congreso, posteriormente trataron de invadir el Supremo Tribunal Federal y el Palacio del Planalto produciendo destrozos, daños y robos. El presidente Lula decretó el estado de intervención federal. Hubo numerosas reacciones condenando los hechos de parte de varios Estados (todos los Estados parte del Mercosur) y organizaciones internacionales, como la OEA y de integración como la Unión Europea repudiaron lo sucedido (11).

III.2. Argentina

En Argentina, el 20 de diciembre de 2001, se produjo una crisis política calificada como “terminal” (Torres Ribas, 2005, p. 156) a raíz de un fuerte reclamo social

(9) El pedido de “*impeachment*” a la presidenta llegó al Congreso en octubre del año pasado, con la firma de tres juristas, entre ellos, Hélio Bicudo quien fue el fundador del Partido de los Trabajadores (PT), partido al que pertenecía Rousseff.

(10) La denuncia de “*pedaladas* fiscales”, que implican el uso de fondos de bancos públicos para cubrir programas de responsabilidad del gobierno. Esa práctica está prohibida por una ley de Responsabilidad Fiscal. Y el gobierno de Rousseff habría recurrido tanto en 2014 (año de reelección de la mandataria) y continuó en 2015 (las fechas son clave pues solo podía ser juzgada por delitos cometidos en su mandato). La mandataria negó las acusaciones e insistió en calificar al juicio político como un golpe de estado.

(11) Puede consultarse Gosman, E. (2023). ¿La última oportunidad del bolsonarismo radical? *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/Bolsonaro-golpe-Brasilia/#:~:text=%C2%BFLa%20%C3%BAltima%20oportunidad%20del%20bolsonarismo%20radical%3F>

producto de la grave situación económica, que llevó al Presidente Fernando de la Rúa a dimitir (luego de haber decretado el estado de sitio el día anterior).

Con posterioridad a la renuncia lo sustituyó en el cargo, Ramón Puerta quien asumió en su carácter de presidente provisional del Senado el 21 de diciembre de 2001 y ejerció tan solo un día pues cumplió el mandato de convocar dentro de las primeras 48 horas a la Asamblea Legislativa para elegir quién debería desempeñar la presidencia hasta que un nuevo Jefe de Estado fuera electo conforme lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Nacional y la Ley 20.972.

Sucesivamente, la Asamblea Legislativa del 23 de diciembre de 2001 se eligió a Adolfo Rodríguez Saa (PJ) -hasta entonces gobernador de San Luis- quien prestó juramento hasta el 5 de abril de 2002 convocándose a elecciones anticipadas para el 3 de marzo de 2002. El anuncio de medidas económicas provocó reacciones de rechazo, nuevamente hubo manifestaciones y protestas masivas. De tal forma y sin contar con el respaldo para ejercer el poder, el 29 de diciembre renunció.

Habiendo renunciado Puerta como presidente provisional del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Óscar Camaño asumió de hecho por abandono el 30 de diciembre y por derecho el 31 de ese mes, cuando formalizó el trámite de asunción. Convocó la Asamblea Legislativa en forma urgente, para el 1 de enero de 2002.

Finalmente, la Asamblea el 1 de enero de 2002 nombró a Eduardo Duhalde quien ejerció el mandato hasta 2003, año en el cual se realizaron las elecciones generales resultado electo Néstor Kirchner.

III.3. Paraguay

En 1996, el presidente Wasmosy de Paraguay 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 anteriormente referido Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático.

Posteriormente, en 1999, el presidente Cubas de Paraguay renuncia 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. Un año antes, en 1998, había sido asesinado su vicepresidente Luis María Argaña.

Finalmente, resta por mencionar la crisis de junio de 2012 en Paraguay que por sus características particulares se analizará más detalladamente. 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 (12) 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 celebraran elecciones y asumiera un nuevo presidente erigido por el voto popular. Esto efectivamente sucedió en agosto de 2013, luego de que asumiera el presidente Horacio Cartes. Interesante es observar que la crisis de la destitución de Lugo fue motivo de disímiles pronunciamientos por parte de la Organización de los Estados Americanos -OEA-, y de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-, y del Mercosur y de la Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR,- por la otra.

Adicionalmente, cabe mencionar que Paraguay recurrió al Tribunal Permanente de Revisión -TPR- para que revisará la legitimidad de la medida de suspensión adoptada por los restantes miembros del Mercosur pero el TPR emitió un laudo arbitral (13) desestimando la presentación por considerar que existía un error en el planteo del caso, no obstante haber reconocido la competencia para pronunciarse sobre el Protocolo de Ushuaia.

III.4. Venezuela

En coincidencia con la crisis de 2012 en Paraguay tendrá lugar la ampliación del Mercosur. Venezuela, fue el primer país en adherir al Mercosur.

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

(12) Para el caso de la denominada masacre de Curuguaty se pueden consultar los hechos, la sentencia del caso tanto en primera instancia como en apelación en <https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/handle/123456789/2371>

Este caso desencadenó la crisis política en Paraguay de 2012 y la destitución del entonces presidente Fernando Lugo.

(13) El 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” se encuentra ampliamente analizado en Deluca (2013).

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 sea 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 Témpore 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 1° 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” (14). 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.

IV. Las crisis del Mercosur

Que el Mercosur ha tenido crisis no se puede negar, así como tampoco se puede disimular la situación de parálisis o estancamiento en el que se encuentra desde hace tiempo y que persiste en la actualidad. Antes de identificar las crisis más salientes del proceso (pues en el Mercosur ha habido varias crisis en forma recurrente), se analizarán algunos elementos generales.

(14) Dos años después la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, presentó un informe denunciando la violación de múltiples casos de derechos humanos. La situación aún se mantiene a abril de 2024.

La Academia discute esta cuestión tratando de dilucidar cuáles son los factores a los que se le puede indilgar los motivos de las crisis (Botto. 2017). Sin embargo, no han logrado ponerse de acuerdo dividiéndose entre los que lo atribuyen a factores endógenos y quienes lo hacen a factores exógenos. Hay muy pocos que sostienen una visión “mixta” es decir, ambos factores -en parte- pueden ser atribuibles al derrotero del proceso de integración.

En el presente trabajo se considera que se debería tener en cuenta un cuadro multicausal a partir del cual explicar las crisis recurrentes. Así, el Tratado de Asunción, documento fundacional que establece los principios rectores y el objetivo al cual llegar (el mercado común del sur), pero brinda escasos medios para efectivamente poder concretarlo (una ausencia de subjetividad jurídica del bloque regional, una estructura orgánica minimalista y falta de definición acerca de los mecanismos para elaboración de normas derivadas y su obligatoriedad a la vez que posterga el sistema de solución de diferencias). Son documentos posteriores, básicamente Protocolos (15) los que intentaran proveer de herramientas para efectivamente poder llevar adelante el proceso.

Aquí es menester volver a un tema reiterado en la bibliografía sobre el Mercosur: la característica de estructura orgánica de tipo intergubernamental que se encuentra en el Mercosur. La única posible (y con apego a la realidad tanto para 1991 como en la actualidad) en un grupo de países a los cuales les cuesta encontrar una fuerte propensión a la cooperación y más aún a la integración regional, ante las problemáticas que los pueden afectar regionalmente. El caso de la pandemia de Covid 19 fue la muestra más acabada de esta afirmación. Pudiendo pensar y adoptar mecanismos de cooperación para trabajar en pro de políticas conjuntas de lucha para el control de la pandemia, o para la adquisición de kits de diagnóstico o de vacunas, etc., se optó por soluciones unilaterales “divorciadas” de los demás.

En síntesis: hasta la actualidad, en la intergubernamentalidad y el presidencialismo son la regla o los cimientos en la construcción del Mercosur. En la coyuntura actual, no hay margen para pensar una organización de índole supranacional, porque no existe la voluntad política ni las condiciones de “*affectio societatis*” de los Estados Parte encaminadas en ese sentido.

Otra constatación: el Mercosur avanza sobre temas que le generan una problemática a resolver, no trabaja sobre escenarios anticipatorios para prevenir.

Otra cuestión subjetiva, pero para nada menor, es la ausencia de un compromiso “común” que han demostrado los Jefes de Estado, a lo largo de estas tres décadas (más allá de aspectos discursivos en general). En general, cada quien

(15) Básicamente, el Protocolo de Ouro Preto (POP), en 1994, aportará respuestas a estas “carencias” o “falta de definiciones”.

tuvo como objetivo sus intereses internos y no los de Mercosur. Las dificultades en el relacionamiento externo del bloque y la exploración de caminos alternativos como los acuerdos bilaterales, lo demuestra.

Cabe destacar que los Estados Partes han privilegiado más sus intereses nacionales -en términos de poder de negociación externa de acuerdos comerciales- que el interés ligado al bloque. En esta elección de intereses no se aprecia que el poder de negociación conjunto tiene mayores recursos y mayores oportunidades *vis-à-vis* el poder de cada Estado y además es consecuencia lógica de la aspiración del funcionamiento como unión aduanera y más aún en un mercado común.

Asimismo, se asiste a una falta de liderazgo para conducir el proceso. El líder natural por proyección y condición de *hegemon* del bloque siempre fue Brasil. Sin embargo, no pareció interesado en asumir ese rol e intentó buscar una proyección continental que no siempre (o casi nunca) tuvo en cuenta al Mercosur.

Una cuestión que se plantea poco, pero deviene, substancial si se tiene en cuenta que el objetivo del Mercosur se establecía como un mercado común para los más ambiciosos, es lo referente a establecer infraestructura de conectividad en los territorios que lo integran. Poco se hizo para mejorar carreteras, puertos y esquemas de trasportes eficientes y de costes razonables. Para estas cuestiones -entre otros temas, eliminar desequilibrios entre regiones y asimetrías entre países- se creó el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR -FOCEM-. Pero este Fondo no alcanzó plenamente sus objetivos de funcionamiento. Sin dudas, para la cuestión comercial -la circulación de bienes intra Mercosur y la facilitación de acceso a puertos y aeropuertos internacionales- el tema de la conectividad es substancial.

Nunca esta demás recordar que el Tratado de Asunción propone objetivos comerciales. ¿Cuándo el Mercosur incorpora objetivos no económicos? A partir del 2002. Es a partir de ese año en que el Mercosur comienza a incorporar a la Integración Productiva Regional (IPR) (Botto, 2017). Es decir, se amplía el objetivo de la integración comercial a cuestiones de contenido social, involucrando a la sociedad civil.

Ahora bien, cabe interrogarse si ¿existen crisis propias del Mercosur?

Se pueden individualizar dos crisis subregionales importantes: la primera en 1998 y la segunda en 2014.

IV.1. La primera crisis: 1998

Hacia 1998 el Mercosur había alcanzado su época de oro. La liberalización del comercio intrazona había contribuido a triplicar los flujos entre los países miembros y asociados. En un primer momento, los principales beneficiarios fueron las

economías más pequeñas, en virtud de su tamaño relativo, pero esa correlación fue cambiando con el tiempo en favor de los países más grandes del bloque (Botto, 2017, p. 165).

En 1998 también se produjo la crisis financiera asiática (la denominada “crisis del Bath tailandés”). Ante esa situación Brasil decidió unilateralmente devaluar el real para evitar que se fueran las inversiones externas directas. Esta decisión provocó un desequilibrio en la convergencia macroeconómica de los países integrantes del bloque, especialmente entre Brasil y Argentina. La decisión de Brasil “generó irreversibles daños en el MERCOSUR: el comercio intrazona cayó, las IED se mudaron hacia Brasil junto con las principales industrias y los conflictos comerciales proliferaron y recrudecieron. Las asimetrías originarias del MERCOSUR, lejos de reducirse, se ampliaron” (Botto, 2017, p.172).

Uno puede observar en esta situación el interés nacional llevo a tomar una decisión unilateral e inconsulta que provocó una crisis importante.

IV.2. La segunda crisis: 2014

La segunda crisis, la del 2014 se produjo porque los gobiernos de la región encuentran la necesidad de repensar el objetivo económico de integración regional en el Mercosur: cambia de un mercado común hacia una zona de libre comercio. “Si bien ese consenso habla de la divergencia de ‘proyectos’ nacionales en el seno del bloque, el detonante externo fue la aparición de China como actor clave en la economía global tras su adhesión en la OMC (2001)” (Botto, 2017, p. 172).

Entonces, llegado este punto se sostener que las dos crisis se provocan por factores exógenos que llevan a los Estados Parte a tomar decisiones en pos de sus intereses nacionales desacoplándose del interés del bloque.

Asimismo, podemos ver una serie de minicrisis que van minando las relaciones intrabloque provocadas por las desavenencias personales ligadas al espectro ideológicos de los gobiernos. Eso se manifestó con claridad a partir del 2015 cuando se rompe la coincidencia de los gobiernos nacionales del bloque estuvieran enrolados en el mismo matiz político. En algunos casos esas diferencias hasta parecieron rozar lo personal (*ej.* Uruguay y Argentina entre el 2020 y el 2023). Paradójicamente, esto no es una condición suficiente para que los Jefes de Estado no pudieran comprometerse con los intereses del bloque, pero lo es en los hechos.

Como ejemplo interesante, se puede agregar que de acuerdo a cuál era el espectro ideológico de los Jefes de Estado condenaban al gobierno de Venezuela como no democrático. Lo que ha hecho que dos Jefes de Estado del mismo país hayan tenido posiciones diferentes y contrarias respecto al tema. O sea que las

desavenencias no se limitaban a puntos de vista diferentes entre Estados sino entre gobiernos que se sucedieron, por vías democráticas- en un mismo país.

La carencia de una vocación de integración o la falta de percepción de la importancia de la integración subregional, ha dado paso a la creación de escenarios críticos e inestables para el Mercosur.

V. El Protocolo de Ushuaia

Que, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur suscripto el 24 de julio de 1998, la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración;

Que toda ruptura del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración (...) (Decisión sobre suspensión de Venezuela en Mercosur. 2017, párraf. 1 y 2).

Con estas palabras comienza la decisión en la que se establece la suspensión de Venezuela como miembro pleno del Mercosur. Decisión que termina siendo tomada luego de numerosas consultas con el Estado y entre los Estados Parte.

La primera constatación es que -en el Mercosur- se cuenta con una herramienta normativa que permite actuar ante una situación de crisis, en este caso la afectación del Estado de derecho y de la democracia en uno de los Estados que componen el bloque.

Ahora es importante remarcar que este es un Protocolo que viene a subsanar un vacío que se produce en el Tratado fundacional, el cual como ya se expresó, básicamente, se ocupa de cuestiones económicas y comerciales. El Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del MERCOSUR surge luego de los sucesos acaecidos en Paraguay en 1996 (16), siendo firmado en 1998 y entrando en vigencia para todos sus miembros a partir del 17 de enero de 2002.

Asimismo, el Protocolo de Ushuaia se aplicó por primera vez ante el juicio político al presidente Lugo de Paraguay en 2012 (17), argumentando los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay que se había producido allí un quiebre democrático.

El problema es que la letra del Protocolo deja muchos espacios a la interpretación sobre qué entender por quiebre de la democracia. Y esto obliga a hacernos algunas preguntas como, por ejemplo: ¿es quiebre del orden democrático cuando

(16) Los cuales han sido mencionados en este mismo artículo en el punto II.2.

(17) Estos hechos se comentan brevemente en el punto que habla de las crisis nacionales (punto III.3. Crisis en Paraguay).

se destituye a un mandatario de acuerdo a las herramientas establecidas en la normativa que rige ese sistema? La pregunta parece tener una respuesta más difícil que lo que uno imagina al ver que ante dos procesos de juicio político y dos presidentes destituidos por dicho mecanismo la activación del protocolo fue distinta (18).

En definitiva, es posible que falte precisión para determinar qué es el quiebre democrático en comparación con el quiebre del Estado de Derecho. ¿Cuándo el Estado de Derecho se pierde? Sin duda la respuesta es cuando no se respetan los derechos humanos, cuando no se cumple con los derechos garantizados constitucionalmente con respecto a libertades individuales y políticas.

VI. Consideraciones finales

La tercera ola de la democracia -en términos de Huntington (2017)- alcanzó a los países de América Latina y en particular, a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y a la vez, se instaló también en el Mercosur como marco de prevención y a la vez de consolidación y salvaguarda frente a las experiencias históricas nacionales.

Frente a crisis nacionales y regionales, multicausales, el año 2023 deja algunas lecciones.

Bolivia, recientemente, convertido en un nuevo Estado Parte del Mercosur luego de haber transitado una grave crisis político-electoral, alcanzó a recuperar la institucionalidad, que permitió la conformación del gobierno legítimo del presidente Luis Arce.

En Paraguay se realizaron las elecciones que permitieron el triunfo de Santiago Peña y en Argentina, inmersa en una grave crisis económica y política, tuvieron lugar las PASO (elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias), las elecciones nacionales y luego el ballottage.

En Brasil, luego de superados los acontecimientos de enero de 2023, el presidente Lula desempeña su mandato.

En Uruguay, las elecciones tendrán lugar en octubre de 2024.

En el caso de Venezuela, en 2024 las elecciones internas de la oposición le han dado su apoyo a la candidata Marina Corina Machado (19) y este país parece

(18) La diferencia se sostuvo, como ya se mencionó anteriormente, en que no se le permitió a Lugo un tiempo suficiente para elaborar una defensa para presentar ante ese proceso.

(19) La dirigente opositora ha sido inhabilitada por un fallo del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela emitido en enero de 2024. Decisión que afecta los Tratados de Barbados (Jiménez, Rosales y Trak, 2023) firmados buscando asegurar garantizar derechos civiles y políticos como elecciones libres y limpias en Venezuela en 2024.

acercarse a la transición democrática, aunque persisten problemas con el respeto al estado de derecho.

En síntesis, en los Estados Parte del Mercosur la democracia se alcanzó no obstante los problemas de diversa índole -político, social, económico y cultural entre otros- y es el resultado de un proceso a lo largo del cual se sortearon diversas crisis.

El Mercosur, también en construcción y con sus falencias, ha contribuido al sostén y consolidación de la democracia en el espacio subregional, dotando a través del Protocolo de Ushuaia de mecanismos de prevención y control de la democracia.

Sin embargo, quedan asignaturas pendientes desde el Mercosur, entre ellas crear mejores condiciones de estabilidad que garanticen el desarrollo económico y acrecienten las condiciones equitativas de acceso de la sociedad civil, a través de mecanismos democráticos, de mayor y mejor participación.

Cabe agregar que, en el ámbito del Mercosur, si bien se cuenta con el Protocolo de Ushuaia debería trabajarse más detalladamente un marco jurídico e institucional que funcione como un mecanismo de “alerta temprana” en caso de crisis y convoque a reuniones urgentes para adopción de medidas rápidas y en respuesta a las crisis internas capaces de incidir en el espacio subregional. También cabe pensar en un Comité de Crisis Ad Hoc para que haga el seguimiento de los hechos anteriores a cada crisis y a las causas sin inmiscuirse en los asuntos internos, pero observando de cerca el desarrollo, para velar por la seguridad y estabilidad regionales a la vez que ofrecería un marco alternativo como “contenedor” de la crisis.

VII. Referencias

Acta para la Integración Argentino Brasileña (1986). https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqOol5Y=&tipo=kg==&id=maWn&aso=pdf

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. FCE.

Botto, M. I. (2017). El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, (N.º 5, vol. 2, julio-diciembre, pp. 155-176).

Stahringher de Caramuti, O. (Coordinadora) (1996). *El MERCOSUR en el nuevo orden mundial*. Ediciones Ciudad Argentina.

Stahringher de Caramuti, O. (Coordinadora) (1998). *El MERCOSUR en el siglo XXI*. Ediciones Ciudad Argentina.

Cayusa, J. (1980). El retorno a la democracia en América Latina ¿mito-o-realidad? *Revista Nueva Sociedad*, (Nº 46 enero-febrero, pp. 29-38). https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/683_1.pdf

Declaración de Iguazú (1985). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-iguazu-1985>

Declaración Presidencial de Las Leñas (1992). https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R3/R3DOC07.html

Declaración Presidencial sobre el compromiso democrático en el Mercosur (1996). https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/73997_Declaraci%C3%B3n%20Democracia.pdf

Deluca, S. (2013). El MERCOSUR tras la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela: Ponderación del Laudo TPR Nº 1/2012. *WP IDEIR nº 16*. Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR). Facultad de Derecho. Universidad Complutense. <https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2013-11-07-el%20mercosur.pdf>

Díaz, A. P. y Negro, S. C. (2023). ¿La calidad y estabilidad de la democracia son “fortalecidas” en el escenario del Mercosur? *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*. (Nº 53). <https://doi.org/10.24215/25916386e146>

Gosman, E. (2023). ¿La última oportunidad del bolsonarismo radical? *Revista Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/Bolsonaro-golpe-Brasilia/>

Huntington, S. (2017). *La tercera ola La democratización a finales del siglo XX*. Ed. Paidós.

Jiménez, M.; Rosales, A. y Trak, J. M. (2023). Algo se mueve en Venezuela. Acuerdo de Barbados y primaria opositora. *Revista Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/venezuela-barbados-primarias/>

Madrid, E. (2016). Argentina-Brasil: los avatares del Mercosur, 1985-2003. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, (27, 1-20). http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37352016000100002&lng=es&tlng=es

Mendoza, M. C. (2005). Un mecanismo de prevención de crisis de gobernabilidad para el MERCOSUR. *Aportes para el Debate*, (edición 22, pp. 69-88). <https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/22/06.pdf>

Peresutti, M. A. (2017). *Mercosur, Venezuela y la aplicación del Protocolo de Ushuaia*. <https://www.ucsf.edu.ar/wp-content/uploads/2015/08/PeresuttiMercosur1.pdf>

Porta, F. (2008). *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. CEPAL.

Porta, F. (2011). Algunas consideraciones sobre la dinámica de la integración productiva en el MERCOSUR. *La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR*. AECID. Montevideo.

Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile suscripto el 24 de julio de 1998. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/>

Ramírez, L. M. (2011). *Principales instrumentos jurídicos que resguardan la democracia en las Américas*. OEA. <https://www.oas.org/es/americas/pdf/2011/ago/charter.pdf>

Ruiz Díaz Labrano R. y Alonso Ramón, S. (1992/1993). *El MERCOSUR, Marco jurídico institucional, Análisis y Perspectivas de sus normas derivadas*. Intercontinental Editora.

Schelotto, M. (2015). La dictadura cívico-militar uruguaya (1973-1985): la construcción de la noción de víctima y la figura del exiliado en el Uruguay post-dictatorial. *Nuevo Mundo*. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.67888>

Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común (1991). <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>

Torres Ribas, E. (2005). Las crisis de las democracias en Latinoamérica. *Revista IIDH*, (vol. 42, pp 145-160). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r06749>

Vieira, L. K., y Monteiro, M. A. (2023). Parámetros para un concepto de democracia aplicable a los Protocolos de Ushuaia: Una propuesta semántica para el MERCOSUR, a la luz de la Carta Democrática Interamericana. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, (11, 1-29). <https://doi.org/10.16890/rstpr.a11.n20.e509>

Legislación

Ley 25.133 promulgada el 8 de septiembre de 1999. V. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/59923/norma.htm>

Jurisprudencia

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. https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2012_es.pdf

Decisión sobre Suspensión de Venezuela en el MERCOSUR. <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>

Fecha de recepción: 31-03-2024

Fecha de aceptación: 28-09-2024